

## Die Transformation Usbekistans: Strategien und Perspektiven

Schmitz, Andrea

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmitz, A. (2020). *Die Transformation Usbekistans: Strategien und Perspektiven*. (SWP-Studie, 13/2020). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2020S13>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

*Andrea Schmitz*

# Die Transformation Usbekistans

Strategien und Perspektiven



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 13  
Juli 2020, Berlin

- Der Regierungswechsel in Usbekistan stellt einen Präzedenzfall im post-sowjetischen Raum dar. Präsident Mirziyoyev, ein Regime-Insider, hat einen Kurswechsel initiiert und gleichzeitig eine Destabilisierung vermieden. Das von Mirziyoyev vertretene Reformprogramm zielt auf eine Liberalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, lässt das politische System jedoch weitgehend unangetastet.
- Die Reformen, deren Umsetzung wie früher zentral gesteuert und beaufsichtigt wird, verlangen den Usbekinnen und Usbeken schmerzhaft Anpassungen ab. Sie werden aber akzeptiert, weil sich damit konkrete Hoffnungen auf eine bessere Zukunft verbinden. Zudem schaffen vor allem die wirtschaftlichen Reformmaßnahmen in einem Tempo Fakten, dass kaum Raum für Alternativen bleibt.
- Obwohl Usbekistan wichtige Signale auch für eine politische Liberalisierung gesetzt hat, ist es nach wie vor ein autoritärer Staat mit einem Präsidialsystem, dessen institutionelle Grundlagen nicht zur Disposition stehen. Aus diesem Grund läuft die Transformation perspektivisch weniger auf Demokratisierung zu als vielmehr auf einen »aufgeklärten Autoritarismus«, der von einer Allianz neuer und alter Eliten getragen wird.
- Dennoch gibt es für Deutschland und Europa gute Gründe, den Reformkurs zu unterstützen. Der Schwerpunkt sollte dabei auf jenen Handlungsfeldern liegen, die für die Entwicklung hin zu einer offenen Gesellschaft von besonderer Relevanz sind: Förderung von politischem Wettbewerb, Ermutigung zu offener Debatte und unabhängigem gesellschaftlichem Engagement und Ermöglichung echter Teilhabe.

**SWP-Studie**

*Andrea Schmitz*

# Die Transformation Usbekistans

Strategien und Perspektiven

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 13  
Juli 2020, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).  
SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2020

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2020S13

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Der Reformer und sein Programm</b>
7	Machtübernahme eines Insiders
9	Rückblick: Usbekistan unter Karimov
12	Die Reformagenda
16	<b>Innenpolitische Verankerung der Reform</b>
16	Reorganisation des Sicherheitsapparats
19	Personalpolitik und Governance
22	Gesellschaftliche Mobilisierung
26	<b>Außenpolitische Dimensionen der Reform</b>
31	<b>Bilanz, Perspektiven und Implikationen für die Zusammenarbeit</b>
31	Uzbekistan auf Reformkurs
32	Grenzen der Transformation
35	Handlungsempfehlungen
36	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Andrea Schmitz ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.*

### **Die Transformation Usbekistans Strategien und Perspektiven**

Seit der Amtsübernahme von Präsident Shavkat Mirziyoyev im Dezember 2016 präsentiert sich Usbekistan als ein Land im Aufbruch. Wer anfangs noch zweifelte, dass Mirziyoyev das unter seinem Vorgänger Islom Karimov zwei Jahrzehnte lang wirtschaftlich abgeschottete und politisch isolierte Land aus der postsowjetischen Stagnation würde herausführen können, wurde schnell eines Besseren belehrt. Erste Reformen, die einer Liberalisierung der Wirtschaft den Weg bereiten, Kapital für die Erschließung der noch ungenutzten wirtschaftlichen Potentiale ins Land holen und Usbekistan an das Niveau entwickelter Länder heranführen sollen, kamen bereits 2017 in Gang. Transformation in Richtung Marktwirtschaft, Modernisierung der Verwaltung und gesellschaftliche Liberalisierung – so lauten die übergeordneten Ziele des staatlichen Entwicklungsprogramms, und der Präsident, der in Auftritt und Habitus den Reformer gibt, wird nicht müde, dessen strategische Bedeutung zu beschwören und um Unterstützung für das Projekt zu werben.

Der Regierungswechsel in Usbekistan stellt im postsowjetischen Raum in jeder Hinsicht einen Präzedenzfall dar. Die friedliche Machtübernahme durch einen Regime-Insider, der einen grundlegenden Politikwechsel in die Wege zu leiten beansprucht – ein solches Szenario galt für die autoritär regierten Nachfolgestaaten der Sowjetunion bisher als ausgesprochen unwahrscheinlich. Eher rechnete man mit Machtkämpfen innerhalb der Elite und gesellschaftlichen Unruhen, wie sie bei den »Farbrevolutionen« in Georgien (2003) und Kirgistan (2005) sowie dem ukrainischen »Euromaidan« (2013) zu beobachten waren, oder mit der Beibehaltung des politischen Kurses unter neuer Führung wie in Aserbaidshan (2003), Turkmenistan (2006) oder Kasachstan (2019).

Vor diesem Hintergrund erhebt sich die Frage, wie der Politikwechsel in Usbekistan im Hinblick auf Ziele und Nachhaltigkeit einzuordnen ist. Das Reformprogramm, das in einem Grundsatzdokument – der Entwicklungsstrategie für den Zeitraum 2017 bis 2021 – niedergelegt ist, ist so umfassend und ambitioniert, dass eine Umsetzung nur möglich erscheint, wenn alle relevanten gesellschaftlichen Akteure dafür



mobilisiert werden können. Tatsächlich ist ein beträchtlicher Teil der vorgesehenen Politikmaßnahmen darauf gerichtet, das Reformkonzept in Elite und Gesellschaft zu verankern und seine Unumkehrbarkeit abzusichern. Dabei lassen sich drei strategisch relevante Handlungsfelder identifizieren: die Reorganisation des Sicherheitsapparats, die Modernisierung von Personalpolitik und Regierungsführung sowie die Mobilisierung der Gesellschaft. Darüber hinaus spielt die Außenpolitik eine entscheidende Rolle für den Erfolg des Reformprojekts.

Auch in Usbekistan gab es mehrere Kandidaten um die Nachfolge Karimovs, von dessen Politik Teile der Elite nicht unerheblich profitiert hatten. Es war daher keineswegs gewiss, dass sie den neuen, vom Nachfolger bestimmten Kurs mittragen würden. Für diesen kam es folglich darauf an, sich ein loyales Umfeld zu schaffen und seine Machtposition durch institutionelle und personalpolitische Maßnahmen zu sichern. Seitens der Bevölkerung war zwar kein Widerstand gegen den neuen Amtsinhaber zu erwarten, doch mit bedingungsloser Zustimmung zu seiner Reformagenda war ebenso wenig zu rechnen. Weite Teile der Gesellschaft hatten sich arrangiert mit dem von Karimov propagierten »usbekischen« Entwicklungsmodell, und dies nicht durchweg zu ihrem Schaden. Die von Mirziyoyev schon bald angestoßenen wirtschafts- und währungspolitischen Veränderungen bringen eine Reihe radikaler Neuerungen mit sich, die vielen Usbekinnen und Usbeken schmerzhaft Anpassungen abverlangen. Im Gegenzug verspricht ihnen die Regierung mehr Wohlstand durch wirtschaftliche Entwicklung sowie mehr Bürgernähe und einen verbesserten Zugang zu staatlichen Dienstleistungen. Doch soll sich die Gesellschaft an der Umgestaltung des Landes auch aktiv beteiligen. So wie der Staat nun gemäß der offiziellen Doktrin dem Volk zu dienen hat, soll dieses sich umgekehrt in den Dienst des großen Reformprojekts stellen, dessen Umsetzung wie ehemals zentral gesteuert und beaufsichtigt wird.

Für eine Gesellschaft, die daran gewöhnt war, nicht nach ihrer Meinung gefragt zu werden, die vielmehr die Erfahrung gemacht hatte, dass politische Einmischung gefährlich ist, bedeutet Mirziyoyevs Vorstellung eines neuen Gesellschaftsvertrags eine Zumutung. Gleichwohl ist die staatliche Reformpolitik erfolgreich. Dies hat mehrere Gründe. Erstens erzeugt der nicht nachlassende Reformappell Handlungsdruck und generiert Veränderung, die sichtbar ist und von der viele Akteure profitieren. Das macht das Reformprojekt *glaubwürdig*. Zweitens werden durch

das Tempo, in dem die Reformen implementiert werden, auch diejenigen mitgerissen, die gar keine Veränderung wollen, aber keine Wahl haben. Dadurch erscheint das Reformprojekt *alternativlos*. Drittens ist die große Erzählung, die dem Projekt Sinn verleiht, nicht neu. Schon Mirziyoyevs Vorgänger und die sowjetischen Machthaber davor propagierten Modernisierung durch radikale Umgestaltung und Mobilisierung sämtlicher Ressourcen als Weg in eine bessere Zukunft. Das Konzept der Reform ist daher *vertraut*.

Außerdem generieren der Reformappell des Staatsoberhauptes und die von medienwirksamen geschichts- und identitätspolitischen Inszenierungen umrahmte Neuerfindung Usbekistans Vertrauen im internationalen Umfeld. Dies lässt sich unmittelbar an der Höhe ausländischer Investitions- und Kreditzusagen ablesen, deren Bedeutung für die Umsetzung der Reformen gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Die usbekische Entwicklungsstrategie selbst und das darin verankerte Bekenntnis zu liberalen Werten sind nicht zuletzt Antworten auf die Erwartungen internationaler Geber, die ihre Unterstützung an die Verpflichtung zu guter Regierungsführung knüpfen und auf Nachhaltigkeit Wert legen. Dass Usbekistan gerade in der Menschenrechtspolitik wichtige Signale gesetzt und sich von repressiver Disziplinierung distanziert hat, zeigt, dass sich die usbekische Führung in zentralen Bereichen am westlichen Zivilisationsmodell orientiert. Doch gibt es starke Beharrungskräfte. Usbekistan ist nach wie vor ein autoritärer Staat mit einem Präsidialsystem, dessen institutionelle Grundlagen nicht zur Disposition stehen. Autoritäre Praktiken und Einstellungen bestimmen weiterhin das Verhalten relevanter Akteure. Besonders in Konflikt- und Krisensituationen zeigt sich, dass die Vergangenheit, die man vergessen zu machen sich so sehr beeilt, noch lange nicht überwunden ist.

Für die deutsche und europäische Politik bieten sich in der »Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen« (Ernst Bloch), die die usbekische Reformsituation charakterisiert, zahlreiche Ansatzpunkte für Zusammenarbeit. Prinzipiell eignen sich dafür alle Bereiche der Reformagenda. Doch der wohl schwierigste und heikelste, aber dringlichste Aspekt betrifft den autoritären Komplex, also das Geflecht der Institutionen, Einstellungen und Verhaltensweisen, die nach wie vor den Missbrauch von Macht ermöglichen. Eine Reflexion der damit verbundenen Fragen anzuregen sollte daher den roten Faden jeder Zusammenarbeit bilden.

# Der Reformers und sein Programm

## Machtübernahme eines Insiders

Ein Wechsel der politischen Führungsspitze gilt in autoritären Staaten gemeinhin als prekär. Da eine Abwahl autoritärer Herrscher nicht zur Debatte steht, werden sie, sofern sie nicht im Amt dahinscheiden, meist von anderen daraus vertrieben – sei es von Mitgliedern des inneren Führungszirkels oder durch Massenproteste. Letztere Variante geht so gut wie immer mit Gewalt einher, während ein von Regime-Insidern erzwungener Rücktritt nicht notwendigerweise Folge eines Putsches sein muss, sondern auch durch einen internen Kompromiss und insofern ohne den Einsatz physischer Gewalt zustande kommen kann. Gemeinsam ist beiden Varianten jedoch, dass es in den meisten Fällen nicht zu einem substantiellen Politikwechsel kommt, sondern dass die autoritäre Herrschaft lediglich erneuert wird.<sup>1</sup>

Im Hinblick auf Usbekistan waren Beobachterinnen und Beobachter lange von folgendem Axiom ausgegangen: Die Gewaltherrschaft von Präsident Karimov werde unweigerlich durch Gewalt enden – oder in eine neue Gewaltherrschaft münden.<sup>2</sup> Die politische Stabilität Usbekistans galt als Folge der Repression durch die Sicherheitsorgane, die Gesellschaft aber als unzufrieden und mobilisierbar. In der Elite vermutete man erbitterte Machtkämpfe zwischen einzelnen strategischen Gruppen, zu denen der gefürchtete Geheimdienst zählte. Wer auch immer sich in den internen Auseinandersetzungen

um die Nachfolge von Präsident Karimov durchsetzen sollte – er (denn das Personalpronomen stand fest) wäre in jedem Fall das Ergebnis eines Kompromisses, der die Fortsetzung des autoritären und repressiven Kurses gewährleisten würde.

In der Tat übernahm mit Shavkat Mirziyoyev ein politischer Insider im Dezember 2016 das Präsidentenamt. Die damit verbundenen Erwartungen unterlief er jedoch gleich in mehrerer Hinsicht: Die Machtübernahme ging störungsfrei vonstatten, eventuelle Konflikte innerhalb der Elite blieben diskret verborgen, und das neue Staatsoberhaupt machte sich umgehend daran, die Bevölkerung für eine Politik zu mobilisieren, die Wirtschaft und Gesellschaft liberalisieren und Repression als Herrschaftsmittel obsolet machen soll. Dies stand in so starkem Kontrast zur Herrschaft des Vorgängers, dass Zweifel an Mirziyoyevs Reformimpetus durchaus angebracht zu sein schienen.<sup>3</sup> Doch zeigte sich bald, dass das Bekenntnis zu Reformen mehr war als bloße Rhetorik; dem neuen Staatsoberhaupt schien es ernst zu sein mit dem Willen zur Veränderung.

Dass Mirziyoyev den Reformer so glaubwürdig verkörpert, mag damit zusammenhängen, dass seine politische Laufbahn selbst in einer Zeit des Aufbruchs begann. Im Jahr 1990, als sich die Auflösung der Sowjetunion bereits abzeichnete, wechselte der promovierte Maschinenbauingenieur aus der Hochschule in die Politik. Der damals 33-jährige Vizerektor an der Taschkenter Hochschule für Irrigation und Mechanisierung der Landwirtschaft wurde im Februar 1990 Abgeordneter im Obersten Rat der Usbekischen Sozialistischen Sowjetrepublik (SSR). Kurz darauf betraute der Rat Islom Karimov, seit 1989 Erster Sekretär der Kommunistischen Partei, mit dem Amt des ersten

1 Andrea Kendall-Taylor/Erica Frantz, »How Autocracies Fall«, in: *The Washington Quarterly*, 37 (2014) 1, S. 35 – 47 (42).

2 Andrew Stroehlein, »Why Uzbekistan Matters«, CNN, 18.10.2011, <<https://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2011/10/18/why-uzbekistan-matters/>>; Johannes Dell, »Lifeless Uzbek Election Hides Power Struggle«, BBC, 27.3.2015, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-31798756>>; Abdujalil Abdurasulov, »Intrigue and Power Games as Uzbek Leader Ails«, BBC, 1.9.2016, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-37241645>> (sämtlich eingesehen am 30.6.2020).

3 Abdujalil Abdurasulov, »After Karimov: How Does the Transition of Power Look in Uzbekistan?«, BBC, 13.10.2016, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-37608869>> (eingesehen am 30.6.2020).

Präsidenten der Usbekischen SSR.<sup>4</sup> Unmittelbar nach dem Moskauer August-Putsch gegen Michail Gorbatschow erklärte Karimov die staatliche Unabhängigkeit Usbekistans und wurde im Dezember 1991 in allgemeinen Wahlen zum Präsidenten der nunmehr unabhängigen Republik gewählt.

Mirziyoyevs Laufbahn war fortan an die Herrschaft Karimovs gebunden, den die im Dezember 1992 verabschiedete Verfassung mit erheblicher Machtfülle ausstattete.<sup>5</sup> Im selben Jahr war Mirziyoyev in die Lokalverwaltung von Taschkent berufen worden, wo er bis 1996 in leitender Funktion tätig war. Sein Verantwortungsbereich vergrößerte sich beträchtlich, als er 1996 erst zum Gouverneur der Verwaltungsgebiete Jizzakh (bis 2001) und Samarkand (bis 2003) ernannt, dann im Dezember 2003 von Präsident Karimov zum Premierminister nominiert und schließlich drei Mal hintereinander, zuletzt 2015, in diesem Amt bestätigt wurde. Die ungewöhnlich lange Amtszeit als Regierungschef darf als Indiz dafür gewertet werden, dass Mirziyoyev, dessen zentrale Zuständigkeitsbereiche Landwirtschaft und regionale Entwicklung waren,<sup>6</sup> sich in den präsidentialen Machtzirkeln eine solide Position erarbeitet hatte und zu den engen Vertrauten Karimovs zählte. Anekdotische Berichte bestätigen diese Vermutung.<sup>7</sup>

### Der Neubeginn steht im Zeichen der Vergangenheit.

Nach Karimovs Tod, der Anfang September 2016 offiziell bekanntgegeben wurde, galt der als Führungserfahren und gut vernetzt beschriebene Mirziyoyev rasch als einer der aussichtsreichsten Kandida-

ten für die Nachfolge.<sup>8</sup> Die Spekulationen wurden zur Tatsache, als am 8. September der Senatsvorsitzende, Nigmatilla Juldashov, der gemäß Artikel 96 der Verfassung die Amtsgeschäfte bis zu den Neuwahlen hätte übernehmen sollen, den erfahreneren Mirziyoyev als Interimspräsidenten vorschlug. Beide Kammern des Parlaments folgten der Empfehlung unter Verweis auf die Notwendigkeit, die Stabilität und die öffentliche Ordnung zu wahren<sup>9</sup> – ein Hinweis darauf, wie sehr den staatstragenden Kräften an einer reibungslosen Machtübergabe gelegen war und dass sich eine solche selbst in gefestigten Autokratien keineswegs von selbst versteht.

Der Ausgang der Präsidentschaftswahlen am 4. Dezember 2016 war denn auch vorhersehbar. Der bereits als Interimspräsident fungierende Kandidat setzte sich mit 88,6 Prozent der Stimmen gegen drei weitere Bewerber durch. Die Tatsache, dass die Wahlen von zahlreichen Unregelmäßigkeiten begleitet waren,<sup>10</sup> dürfte das Ergebnis nicht signifikant beeinflusst haben. Die Bewerber waren gemäß dem usbekischen Wahlgesetz von jeweils einer der vier zum damaligen Zeitpunkt im Parlament vertretenen Parteien nominiert worden, deren programmatische Ausrichtung sich kaum unterscheidet. Der Wahlkampf verlief dementsprechend wenig kompetitiv, bot allerdings dem Interimspräsidenten beste Voraussetzungen, die ihm kraft seiner exponierten Stellung zur Verfügung stehenden administrativen Ressourcen zu nutzen<sup>11</sup> und sich programmatisch zu profilieren.

Letzteres geschah durch die wiederkehrende Kopplung zweier einander auf den ersten Blick ausschließender Konzepte: des Willens zur Bewahrung des politischen Erbes und der Notwendigkeit von Reformen. Das demonstrative Bekenntnis zur Kon-

4 Dieses Amt wurde vom Obersten Sowjet der Usbekischen SSR im März 1990 neu eingeführt; Nikolaj A. Borisov, *Prezidentstvo na postsovetiskom prostranstve: processy genezisa i transformacii* [Das Präsidentenamt im postsowjetischen Raum: Prozesse der Genese und Transformation], Moskau 2018, S. 32ff.

5 *Constitution of the Republic of Uzbekistan*, <<http://www.ksu.uz/en/page/index/id/7>> (eingesehen am 30.6.2020).

6 Die offizielle Biographie von Präsident Mirziyoyev findet sich auf der Website der usbekischen Auslandsvertretungen, hier: <<https://www.uzbekistan.de/de/nachrichten/nachrichten/lebenslauf-des-pr%C3%A4sidenten-der-republik-usbekistan>> (eingesehen am 30.6.2020).

7 So ein von Wikileaks veröffentlichtes Telegramm der amerikanischen Botschaft in Taschkent vom August 2008: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/08TASHKENT977\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/08TASHKENT977_a.html)> (eingesehen am 30.6.2020).

8 Dell, »Lifeless Uzbek Election Hides Power Struggle« [wie Fn. 2]; Abdurasulov, »Intrigue and Power Games« [wie Fn. 2].

9 »Informacionnoe soobščenie o sovместnom zasedanii Zakonodatel'noj palaty i senata Olij Mažlisa Respubliki Uzbekistan« [Information über die gemeinsame Sitzung von gesetzgebender Kammer und Senat des Parlaments der Republik Usbekistan], 8.9.2016, <<https://www.gov.uz/ru/news/view/7246>> (eingesehen am 30.6.2020).

10 Organisation for Security and Co-operation in Europe/ Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODHIR), *Republic of Uzbekistan, Early Presidential Election 4 December 2016, OSCE/ODHIR Election Observation Mission Final Report*, Warschau, 21.3.2017, <<https://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/elections/uzbekistan/306451?download=true>> (eingesehen am 30.6.2020).

11 Ebd., S. 11f.

tinuität, das anfangs in keiner Rede des neuen Amtsinhabers fehlte,<sup>12</sup> richtete sich an all jene, die sich in dem von Karimov geschaffenen System gut eingerichtet hatten und denen die Aussicht auf Veränderung Unbehagen bereiten mochte. Wenn Mirziyoyev betonte, seine Politik der Reform werde sich an dem »usbekischen Entwicklungsmodell« des Staatsgründers orientieren, appellierte er damit an die Zweifler unter seinen Zuhörern, auch ihm selbst als Karimovs politischem Erben Gefolgschaft zu leisten.

Unterstrichen wurde diese Botschaft bald nach der Amtsübernahme in einem symbolischen Akt, mit dem sich Mirziyoyev vor der politischen Kultur seines Landes verneigte: der Errichtung eines Mausoleums über der Grabstätte des ersten Präsidenten auf dem Gelände einer geschichtsträchtigen Moschee in dessen Heimatstadt Samarkand. Seit ihrer Einweihung im Januar 2018 hat sich die Gedenkstätte zu einem gut besuchten Pilgerort mit den für Heiligengräber charakteristischen Abläufen entwickelt.<sup>13</sup> Die Sakralisierung von Macht ist in der politischen Kultur Zentralasiens fest verankert. Mirziyoyev entsprach also einer verbreiteten Erwartung, wenn er seinem Vorgänger einen exponierten Platz in der sakralen Geographie Usbekistans zuwies und damit zugleich seinen eigenen Anspruch als legitimer Nachfolger des Staatsgründers symbolisch unterstrich.

Die Errichtung des Mausoleums in Samarkand und weitere Huldigungen Islom Karimovs und seiner Ära – die feierliche Einweihung von Denkmälern des ersten Präsidenten in Samarkand und Taschkent sowie die Umgestaltung von dessen ehemaliger Residenz zu einem Museum – sind politisch auch deshalb bedeutsam, weil Karimov durch diese Musealisierung einen repräsentativen Platz im kollektiven Gedächtnis der Nation erhält, der nicht mehr hinterfragt zu werden braucht. Indem der Staatsgründer in die Reihe großer Persönlichkeiten der usbekischen Geschichte integriert und damit Teil einer etablierten

historischen Semantik<sup>14</sup> wird, erübrigt sich eine »Aufarbeitung« der Vergangenheit. Man kann – und soll – nun den Blick in die Zukunft richten.

Dass diese Zukunft Veränderung bedeuten würde, hatte Mirziyoyev noch vor seinem Amtsantritt angekündigt, und es war in der Tat dieser zweite, ungleich voraussetzungsreichere Teil seines programmatischen Oxytons, der Erwartungen weckte – in Usbekistan selbst und, mehr noch, im Ausland. Doch erst vor dem Hintergrund der Ära Karimov lassen sich die Reformagenda des Nachfolgers, die Strategien, die er zu ihrer Umsetzung verfolgt, und die Richtung des Transformationsprozesses einordnen.

## Rückblick: Usbekistan unter Karimov

Das Usbekistan von Präsident Karimov war ein wirtschaftlich in hohem Maße autarker und innenpolitisch stabiler Staat, der als einer der repressivsten der Welt galt.<sup>15</sup> Anders als etwa Kasachstan hatte Usbekistan nach dem Zerfall der Sowjetunion eine Liberalisierung der Wirtschaft vermieden und wesentliche Elemente der Planwirtschaft beibehalten. Kleingewerbe und Einzelhandel waren zwar rasch privatisiert worden, doch die strategischen Sektoren – agrarische und fossile Rohstoffe, Energie, Transport und Dienstleistungen – sowie die darin involvierten Unternehmen oblagen weiterhin staatlicher Planung und Kontrolle, ebenso wie der Außenhandel und die Banken.<sup>16</sup>

Diese anfängliche Entscheidung wurde durch die von der Sowjetzeit ererbte Wirtschaftsstruktur nahegelegt, in der drei Faktoren von grundlegender Bedeutung waren: erstens die Ressourcenausstattung und die Festlegung auf die Landwirtschaft, hier vor allem den Baumwollanbau, der über 60 Prozent der in der

<sup>12</sup> So etwa auf der erweiterten Sitzung des Ministerkabinetts am 15.1.2017: *Kritičeskij analiz, zhestkaja disciplina I personal'naja otvetstvennost' dolžny stat' povsednevnnoj normoj v dejatel'nosti každygo rukovoditelja* [Kritische Analyse, strenge Disziplin und persönliche Verantwortung müssen zur alltäglichen Norm jeder Führungspersönlichkeit werden], <<https://president.uz/ru/lists/view/187>> (eingesehen am 30.6.2020).

<sup>13</sup> Ein Kurzfilm der Islom-Karimov-Stiftung vom 8.5.2019 bietet exemplarische Eindrücke: <<https://www.youtube.com/watch?v=dVtCwO6yc3E>> (eingesehen am 30.6.2020).

<sup>14</sup> Dazu im Einzelnen: Andrew F. March, »The Use and Abuse of History: »National Ideology« as Transcendental Object in Islam Karimov's »Ideology of National Independence«, in: *Central Asian Survey*, 21 (2002) 4, S. 371 – 384 (374ff).

<sup>15</sup> In den Berichten von Freedom House wurde Usbekistan bis zuletzt eingestuft als »consolidated authoritarian«, vgl. *Freedom in the World 2018: Uzbekistan*, <<https://www.refworld.org/docid/5b2cb8386.html>> und *Freedom in the World 2019: Uzbekistan*, <<https://www.justice.gov/eoir/page/file/1151971/download>> (beide eingesehen am 30.6.2020).

<sup>16</sup> Kobil Ruziev/Dipak Ghosh/Sheila C. Dow, »The Uzbek Puzzle Revisited: An Analysis of Economic Performance in Uzbekistan since 1991«, in: *Central Asia Survey*, 26 (2007) 1, S. 7 – 30 (12).

Sowjetunion produzierten Baumwolle ausmachte. Eine weitere bedeutende Ressource ist Gold: Usbekistan weist die weltweit sechstgrößten Vorkommen dieses Edelmetalls auf. Mit Baumwolle und Gold verfügte Usbekistan, zweitens, über Rohstoffe, die leicht exportiert werden konnten und hohe Einkünfte erzielten. Die Ausstattung mit einer im Wesentlichen auf die Bedürfnisse der heimischen Agrarwirtschaft orientierten Leichtindustrie ermöglichte es drittens, grundlegende Konsumgüter selbst zu produzieren, die bis dato importiert worden sind – vor allem Weizen, der noch 1989 mit rund 40 Prozent für einen Großteil der Einfuhren verantwortlich war, und Erdölprodukte.

Die Erlangung von Unabhängigkeit in strategischen Wirtschaftsbereichen und die Vermeidung sozialer Verwerfungen waren denn auch die Hauptziele der staatlichen Wirtschaftspolitik. Beide sprachen gegen radikale Reformen. Die hätten zum einen zu sozialen Unruhen führen können, zumal in Anbetracht des niedrigen Lebensstandards der Landbevölkerung, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung 1989 vierzig Prozent betrug.<sup>17</sup> Zum anderen hätte eine grundlegende Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik das etablierte Gefüge von politischen Beziehungen gefährdet, das auf der staatlich kontrollierten Produktion von *cash crops* (Baumwolle und, später, Getreide) und der Aufteilung der daraus generierten Einkünfte (Renten) zwischen den relevanten strategischen Gruppen beruhte.<sup>18</sup> Der zentrale Staatsapparat, die angeschlossenen Bürokratien, die regionalen, im Landwirtschaftssektor verwurzelten Eliten, die de facto den Zugang zu den zentralen Produktionsfaktoren (Land, Arbeit, Kapital) kontrollierten – sie alle hatten zahlreiche Möglichkeiten, Renten für partikuläre Zwecke abzuzweigen und eigene Machtnetzwerke aufzubauen.<sup>19</sup> Für die Umsetzung der in der staatlichen Entwicklungsplanung festgesetzten Ziele kam es folglich darauf an, den Fluss der Ressourceneinkünfte an die Zentrale sicherzustellen und die Macht der regionalen Eliten einzuhegen, zu denen auch private Unternehmer zählten.

Zu diesem Zweck setzte das Regime zunehmend die Institutionen des Sicherheitsapparats ein und weitete das Mandat der Strafverfolgungsbehörden, von Geheimdienst und Polizei, aber auch der Steuerbehörden zur Überwachung der lokalen Schlüsselakteure von 1997 an sukzessive aus. Die Einbindung der Repressionsorgane in die Strukturen, die sie überwachen sollten, führte jedoch nicht etwa zu einer effizienten Bekämpfung von Korruption, sondern ermöglichte es den Sicherheitsdiensten, sich unter Einsatz von Zwangsmitteln wie Erpressung, Drohung oder physischer Gewalt zusammen mit lokalen Verwaltungsakteuren an der illegalen Abschöpfung von Renten zu beteiligen.<sup>20</sup> Das vernetzte System von Institutionen des Sicherheitsapparats und der Ressourcenextraktion, das so entstand, führte zu einer wachsenden Abhängigkeit des Regimes von den sicherheitsrelevanten Institutionen.

Dies schweißte einerseits die Elite zusammen, deren Führungsfiguren überwiegend dem engeren Machtzirkel um Präsident Karimov angehörten und Patronagenetzwerke bis auf die lokale Ebene unterhielten.<sup>21</sup> Andererseits wirkte der mächtige Sicherheitsapparat als wirksame Abschreckung jeglicher Opposition. Diese speiste sich tendenziell aus dem privaten Unternehmertum, das den Übergriffen durch staatliche Repressionsorgane in besonderem Maße ausgesetzt war und dessen Eigentum weder durch institutionelle Garantien noch durch informelle Mechanismen abgesichert war.<sup>22</sup> Forderungen nach einer Liberalisierung von Wirtschaft und Handel wurden zwar immer wieder laut, fanden aber kein Gehör, weil sie den Interessen des Führungszirkels um den Präsidenten zuwiderliefen.<sup>23</sup>

Die Stabilität des unter Karimov entstandenen Systems beruhte allerdings nicht ausschließlich auf Zwang und Unterdrückung. Wenig bemerkt von der Außenwelt hatte sich seit Ende der 1990er Jahre eine (vorwiegend urbane) Mittelschicht herausgebildet, die sich mit den gegebenen Verhältnissen arrangiert hatte. Diese Schicht war sozial heterogen; sie umfasste ein breites Spektrum von Erwerbstätigen vor allem aus dem Bildungs- und Gesundheitswesen

17 Ebd., S. 8–11.

18 Lawrence P. Markowitz, »Rural Economies and Leadership Change in Central Asia«, in: *Central Asian Survey*, 35 (2016) 4, S. 514–530.

19 Ders., »Beyond Kompromat. Coercion, Corruption, and Deterred Defection in Uzbekistan«, in: *Comparative Politics*, (Oktober 2017), S. 103–121 (112f).

20 Ebd., S. 111f.

21 Ebd., S. 114–116.

22 Barbara Junisbai, »Improbable but Potentially Pivotal Oppositions: Privatization, Capitalists, and Political Contestation in the Post-Soviet Autocracies«, in: *Perspectives on Politics*, 10 (Dezember 2012) 4, S. 891–916 (901).

23 Ebd., S. 905.



sowie der Verwaltung.<sup>24</sup> Das war kein Zufall: Der öffentliche Sektor profitierte seit Ende der 1990er Jahre von steigenden Investitionen, die mit dem Ausbau der industriellen Produktion in der zweiten Dekade der staatlichen Unabhängigkeit einhergingen und durch hohe Weltmarktpreise für Baumwolle, Gold und Erdgas ermöglicht wurden.<sup>25</sup>

Diese »neuen Usbeken« (*yangi davr odam*) — so die Bezeichnung der staatlichen Propaganda für den idealen Bürger, die ideale Bürgerin — waren das Produkt eines Modernisierungsprogramms, das, ideologisch unterfüttert durch das Narrativ der Entsowjetisierung und nationalstaatlichen Konsolidierung,<sup>26</sup> zu einer tiefgreifenden Wandlung auch der urbanen Landschaften geführt hatte. Die Veränderungen, die an verbreiterten Straßen, neu gebauten mehrstöckigen Wohnanlagen, vergrößerten und überdachten Basaren, an Einkaufszentren und Restaurants abzulesen waren, hatten neue Möglichkeiten des Erwerbs und des Konsums eröffnet und wurden von der Mehrheitsgesellschaft als Fortschritt gegenüber früheren Zeiten empfunden.<sup>27</sup> Die offiziellen Statistiken untermauerten diese Wahrnehmung mit Zahlen, die ein durchgängig hohes Wirtschaftswachstum von durchschnittlich acht Prozent auswiesen und auf einen kontinuierlichen Anstieg des Lebensstandards schließen lassen.<sup>28</sup>

Tatsächlich wurde das Leben seit dem Ende der Sowjetunion für viele Usbekinnen und Usbeken allerdings schwieriger. Große Teile der Bevölkerung standen wirtschaftlich unter Druck und sahen sich immer wieder gezwungen, nach alternativen bzw. zusätzlichen Verdienstmöglichkeiten zu suchen.<sup>29</sup> Die saisonale Arbeitsmigration nach Russland, Kasachstan und anderswohin, die seit der Auflösung und Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Kollektivbetriebe (*shirkat*) im Jahr 2000 an Bedeutung gewann, stieg seit 2004 rasant an.<sup>30</sup> Der Anteil von Einkünften aus dem privaten Kleinunternehmertum am Bruttoinlandsprodukt war zwar bis 1997 von annähernd null auf rund 45 Prozent gestiegen, danach aber nicht mehr signifikant.<sup>31</sup> Um die wachsende Nachfrage nach Devisen zu unterdrücken und die mit dem grenzüberschreitenden Handel einhergehende Kapitalflucht einzudämmen, führte das Regime seit 2002 sukzessive neue Zolltarife auf importierte Waren und Lizenzen für den Basarhandel ein. Die damit verbundenen Handelsbeschränkungen erschwerten die Lebensbedingungen der in diesem semi-informellen Sektor Tätigen und nährten Unzufriedenheit mit der staatlichen Politik, die sich in den Protesten in Andijan vom Mai 2005 artikulierte.<sup>32</sup>

Deren blutige Niederschlagung durch Polizeieinheiten und Militär sowie die Weigerung der usbekischen Führung, eine unabhängige internationale Untersuchung zu ermöglichen, führten zu einer diplomatischen Krise in den Beziehungen mit den USA und Europa. Vor dem Hintergrund der Welle

24 Tommaso Trevisani, »The Reshaping of Cities and Citizens in Uzbekistan: The Case of Namangan's »New Usbeks««, in: Madeleine Reeves/Johan Rasanayagam/Judith Beyer (Hg.), *Ethnographies of the State in Central Asia: Performing Politics*, Bloomington 2014, S. 243–260.

25 The World Bank, *Uzbekistan: On the Path to High-Middle-Income Status by 2030*, 13.4.2016, <<https://www.worldbank.org/en/results/2016/04/13/uzbekistan-on-the-path-to-high-middle-income-status-by-2030.print>> (eingesehen am 1.7.2020); Mamuka Tsereteli, »The Economic Modernization of Uzbekistan«, in: S. Frederick Starr/Svante E. Cornell (Hg.), *Uzbekistan's New Face*, London 2018, S. 82–114 (85f).

26 Sergej Abašin, »Entsowjetisierung und Erinnerungspolitik in Zentralasien«, in: *Jahrbuch für historische Kommunismusforschung*, (2014), S. 125–138; March, »The Use and Abuse of History« [wie Fn. 14].

27 Trevisani, »The Reshaping of Cities and Citizens« [wie Fn. 24], S. 249f.

28 Ruziev et al., »The Uzbek Puzzle« [wie Fn. 16], S. 15f; siehe auch *Human Development Report: Inequalities in Human Development in the 21st Century. Briefing Note for Countries on the 2019 Human Development Report. Uzbekistan*, <[http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/UZB.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/UZB.pdf)> (eingesehen am 1.7.2020).

29 Trevisani, »The Reshaping of Cities and Citizens« [wie Fn. 24], S. 247f.

30 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Gender, Agriculture and Rural Development in Uzbekistan*, Budapest 2019, S. 15f, <<http://www.fao.org/3/ca4628en/ca4628en.pdf>>; Evgeniy Abdullaev, *Labour Migration in the Republic of Uzbekistan: Social, Legal and Gender Aspects*, Taschkent 2008, <<http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/labour-migration-uzbekistan-en.pdf>> (beide eingesehen am 1.7.2020).

31 Ruziev, »The Uzbek Puzzle« [wie Fn. 16], S. 25; Bertelsmann Transformation Index (BTI), *Uzbekistan Country Report 2018*, S. 21, <[https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country\\_report\\_2018\\_UZB.pdf](https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2018_UZB.pdf)> (eingesehen am 15.7.2020).

32 Ruziev, »The Uzbek Puzzle« [wie Fn. 16], S. 25f; International Crisis Group, *Uzbekistan: The Andijan Uprising*, Bishkek/Brüssel, 25.5.2005 (Asia Briefing Nr. 38), S. 8f, <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b38-uzbekistan-the-andijan-uprising.pdf>> (eingesehen am 1.7.2020).

von »Farbrevolutionen«, die im März 2005 den Präsidenten des benachbarten Kirgistan zu Fall brachten, hatte die westliche Kritik an dem Gewalteinsatz in Andijan zur Folge, dass Usbekistan die Repression nach innen verstärkte und sich über Jahre hinweg gegen die Außenwelt abschottete.<sup>33</sup> Für die USA und Europa blieb Usbekistan jedoch aufgrund seiner logistischen Bedeutung für die Versorgung der in Afghanistan stationierten Nato-Truppen ein wichtiger Kooperationspartner.<sup>34</sup>

## Die Reformagenda

Gemessen an dieser Ausgangslage bedeuteten die Reformen, die Shavkat Mirziyoyev noch während seines Wahlkampfes 2016 ankündigte, geradezu einen Bruch mit der Vergangenheit. Das in einem Grundsatzdokument niedergelegte Programm, das sehr bald nach seinem Amtsantritt, im Februar 2017, als Präsidialerlass<sup>35</sup> veröffentlicht wurde, schreibt seitdem den politischen Kurs verbindlich vor.<sup>36</sup> Die hier dargelegte Entwicklungsstrategie für Usbekistan<sup>37</sup> zielt auf eine »Modernisierung und Liberalisierung aller Lebenssphären« und ist auf einen Zeitraum von fünf Jahren (2017–2021) ausgelegt. Fünf Reformbereiche werden unterschieden:

- (I) das Verhältnis von Staat und Gesellschaft,
- (II) das Rechts- und Justizwesen,
- (III) die Wirtschaft,
- (IV) die Sozialpolitik und

- (V) die Bereiche Sicherheits-, Nationalitäten-, Religions- und Außenpolitik.

Für die Umsetzung der Strategie formal verantwortlich sind diverse, hierarchisch strukturierte Kommissionen. An ihrer Spitze steht eine Nationale Kommission, der wiederum separate Körperschaften für je einen der fünf Teilbereiche unterstehen und deren Aufgaben das Strategiepapier ebenso festlegt wie die personelle Zusammensetzung. In der Entwicklungsstrategie ist zudem verfügt, dass für jedes Jahr ein Reformschwerpunkt zu definieren und mit einem separaten Programm auszustatten sei, das die Maßnahmen zur Zielerreichung detailliert auflistet, eine Kostenschätzung enthält und die erwarteten Resultate benennt.<sup>38</sup>

Solche Jahrespläne zählen seit sowjetischen Zeiten zum Repertoire der staatlichen Entwicklungsplanung. Auch unter Karimov war jedes Jahr einem bestimmten Problem gewidmet, dem der Staat besondere Aufmerksamkeit zu widmen versprach und für dessen Bearbeitung teilweise ausführliche Maßnahmenpläne entwickelt wurden.<sup>39</sup> Insofern ist das 2017 vorgelegte Strategiepapier der Form nach nicht neu und wird auch explizit in den Kontext der Ära Karimov eingeordnet, deren Errungenschaften es hervorhebt. An diese gelte es nun durch eine zeitgemäße Reformpolitik anzuknüpfen. Denn, so die implizite Botschaft des Textes: Das alte Modell trägt nicht mehr.

Tatsächlich schlägt Mirziyoyev mit seiner Entwicklungsstrategie gekonnt den Bogen von alt zu neu. So eignet sich die generelle Zielsetzung einer Entwicklung durch Modernisierung zur Herstellung eines präpolitischen Konsenses über die Legitimität staatlichen Handelns deshalb besonders gut, weil sie unspezifisch, aber positiv konnotiert, stark mit Ökonomie

33 Martha Brill Olcott, »Uzbekistan: A Decaying Dictatorship Withdrawn from the West«, in: Robert I. Rotberg (Hg.), *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rogue Nations*, Washington, D.C., 2007, S. 250–268.

34 Andrea Schmitz, *Jenseits von Afghanistan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2010 (SWP-Aktuell 32/2010).

35 Zum Stellenwert von Erlassen: OSCE/ODIHR, *Preliminary Assessment of the Legislative Process in the Republic of Uzbekistan*, Warschau, 11.12.2019, S. 38, <[https://www.legislationline.org/download/id/8517/file/364\\_11Dec2019\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8517/file/364_11Dec2019_en.pdf)> (eingesehen am 1.7.2020).

36 Ukaz Prezidenta Respubliki Uzbekistan: *O Strategii Dejstvija po dal'nejšemu razvitiu Respubliki Uzbekistan* [Erlass des Präsidenten der Republik Usbekistan über die Entwicklungsstrategie für Usbekistan], Dok.Nr. UP-4947, 7.2.2017, <<https://lex.uz/docs/3107042#3108077>> (eingesehen am 1.7.2020).

37 *Strategija Dejstvija po pjati prioritetnym napravlenijam razvitiya Respubliki Uzbekistan v 2017–2021 godach* [Entwicklungsstrategie der Republik Usbekistan für 2017–2021], Anhang 1 zu Ukaz Prezidenta Respubliki Uzbekistan: *Strategii Dejstvija* [wie Fn. 36].

38 Der Schwerpunkt für 2017 (»Dialog mit der Bevölkerung und Interessen der Menschen«) ist in dem Strategiepapier bereits vorgegeben. Die Schwerpunkte für 2018 (»Unterstützung aktiver Unternehmer, innovativer Ideen und Technologien«), 2019 (»Förderung von Investitionen und sozialer Entwicklung«) und 2020 (»Wissenschaft, Bildung und digitale Ökonomie«) wurden sukzessive definiert und als Präsidialerlasse publiziert: <<https://lex.uz/docs/3516841>> (Programm 2018), <<https://lex.uz/ru/docs/4168757>> (Programm 2019), <<https://lex.uz/ru/docs/4751567>> (Programm 2020) (alle eingesehen am 1.7.2020).

39 Exemplarisch sei auf die Verordnung über das Staatsprogramm zur ländlichen Entwicklung für das Jahr 2009 mit ausführlichem Maßnahmenkatalog verwiesen: <<https://lex.uz/docs/1437234>> (eingesehen am 1.7.2020).

und technischer Innovation assoziiert und vermeintlich unpolitisch ist.<sup>40</sup> Die Wirtschaftspolitik, und hier der »graduelle« Übergang zur Marktwirtschaft, bildete einen Schwerpunkt schon in der Karimov'schen Entwicklungsstrategie.<sup>41</sup> Dasselbe gilt für das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. So hatte Karimov die Kompetenzen des Parlaments im Zuge von Verfassungsänderungen seit 2011 ausgedehnt – ohne jedoch die Machtfülle der Exekutive anzutasten. Auch die Sozialpolitik hatte schon zuvor eine wichtige Rolle gespielt, vor allem in den Bereichen Wohnungsbau, Förderung der ländlichen Entwicklung, Kultur- und Jugendpolitik.

Grundsätzlich neu an Mirziyoyevs Strategiepapier sind dem gegenüber vor allem zwei Aspekte:

1. Das betrifft erstens das explizite Bekenntnis zum Wirtschaftsliberalismus, der beschleunigtes Wachstum ermöglichen und Usbekistan im regionalen und internationalen Umfeld konkurrenzfähig machen soll (Punkt III des Strategiepapiers). Die zur Erreichung dieser Ziele anvisierten Reformschritte – die Zurückdrängung des Staates aus der Wirtschaft, die Förderung des privaten Unternehmertums und der Schutz des Privateigentums – markieren eine deutliche Abkehr von der Politik der Vorjahre. Erste, wegweisende Maßnahmen wurden rasch umgesetzt. Mit der Freigabe des Wechselkurses im September 2017, der kontrollierten Öffnung des Devisenmarktes, Zollsenkungen und einer Liberalisierung der Preise stellte man die Weichen für einen wirtschaftspolitischen Systemwechsel. Die Liberalisierung des Visa-Regimes im Jahr 2018, die Rücknahme von Handelsbeschränkungen und die Vereinfachung des Steuersystems wirkten sich dynamisierend auf den Außenhandel aus und schufen Anreize für die Privatwirtschaft wie für internationale Geldgeber, in Usbekistan zu investieren und zu produzieren.<sup>42</sup>

2. Der zweite Aspekt betrifft das Verhältnis von Staat und Gesellschaft und damit Grundfragen der politischen Ordnung (Punkt I des Strategiepapiers). Auch hier möchte man liberalen Grundsätzen mehr Geltung verschaffen und die Rolle von Parlament,

politischen Parteien und Zivilgesellschaft im politischen Prozess stärken. Durch legislative Anpassungen, welche die seit 2011 vorgenommenen Änderungen ergänzen und fortführen, wurden die Kompetenzen des Parlaments dahingehend erweitert, dass der Einsetzung eines neuen Ministerkabinetts durch den Präsidenten seit 2019 die Zustimmung des Parlaments vorausgehen muss. Auch die Ernennung des stellvertretenden Premierministers sowie der Vorsitzenden staatlicher Komitees setzt nunmehr die vorherige parlamentarische Bestätigung voraus. Darüber hinaus stimmen die Abgeordneten seit 2020 über den jährlichen Haushalt ab und verabschieden ihn in Form eines Gesetzes.

### Die Entwicklungsstrategie setzt den gesamten Staatsapparat in Bewegung.

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Massenmedien erhalten größere Freiräume, um dem liberalen Grundgedanken der Partizipation Rechnung zu tragen. Die staatliche Verwaltung soll transparenter, bürgernäher und durch die Einführung digitaler Verfahren effizienter werden. Als sichtbares Zeichen für den Willen zu »Dialog« und Bürgernähe wurden Online-Portale eingerichtet, auf denen sich Bürger beschweren,<sup>43</sup> Petitionen einreichen<sup>44</sup> und laufende Gesetzesvorhaben kommentieren können.<sup>45</sup> Solche Maßnahmen sollen auch dazu beitragen, die Position Usbekistans in internationalen Rankings zu verbessern und den Zufluss notwendiger Investitionen in die Wirtschaftsreformen zu beschleunigen.<sup>46</sup>

Die als Präsidialerlass und somit als rechtlich bindende Anordnung präsentierte Entwicklungsstrategie samt ihrer jährlichen und sektoralen Einzelstrategien, in denen programmatische Schwerpunkte und personelle Zuständigkeiten definiert werden, hat den gesamten Staatsapparat in Bewegung gesetzt und eine Fülle von regulatorischen Aktivitäten angestoßen. So wurde das Dekret über die Entwicklungsstrategie seit 2017 sukzessive durch weitere Erlasse, operative Anweisungen und weitere nachgeordnete Rechtsakte untermauert, die einen enormen legislativen Abstimmungsprozess darstellen.

<sup>40</sup> Andrew F. March, »From Leninism to Karimovism: Hegemony, Ideology, and Authoritarian Legitimation«, in: *Post-Soviet Affairs*, 19 (2003) 4, S. 307 – 336 (316).

<sup>41</sup> Islam A. Karimov, *Uzbekistan: The Road of Independence and Progress*, Taschkent 1992, S. 16, 36 – 40.

<sup>42</sup> Economist Intelligence Unit, *Country Report Uzbekistan 2nd Quarter 2019*, 30.7.2019, S. 6; German Economic Team, *Uzbekistan*, Newsletter, Ausgabe 01, Juli/August 2019, 1.8.2019, <[https://www.get-uzbekistan.de/de/get\\_uzb\\_nl\\_01\\_2019\\_de/](https://www.get-uzbekistan.de/de/get_uzb_nl_01_2019_de/)> (eingesehen am 2.7.2020).

<sup>43</sup> *Virtual'naja Priemnaja Prezidenta* [Virtueller Empfang des Präsidenten], <<https://pm.gov.uz/ru/>> (eingesehen am 2.7.2020).

<sup>44</sup> *Mening Fikrim* [Meine Meinung], <<https://meningfikrim.uz/>> (eingesehen am 2.7.2020).

<sup>45</sup> Siehe <<https://regulation.gov.uz/ru/>> (eingesehen am 2.7.2020).

<sup>46</sup> *Strategiya Dejstvij po pjati prioritetnym napravlenijam* [wie Fn. 37].



mungsbedarf bei der Umsetzung der Reformagenda dokumentieren – und produzieren. Allein die Zahl der Präsidialerlasse, die politische Leitlinien vorgeben und rechtlich bindende Handlungsanweisungen darstellen, ist seit 2017 enorm angestiegen; entsprechend ist auch die Menge der Anordnungen zur Konkretisierung und Umsetzung der Erlasse (*postanovlenie*) angeschwollen.<sup>47</sup> Die höchste Anzahl an Rechtsakten bezieht sich dabei auf die Reformbereiche I und III – ein deutliches Indiz für deren besonderen Stellenwert im gesamten Reformprozess. Der hohe Regelungsaufwand bezeugt den Willen zu einer systematischen Umsetzung der Strategie, macht aber ein planvolles, strukturiertes und systematisches Vorgehen bei der Implementierung zur Herausforderung.

Diese Überregulierung ist Folge und Symptom eines von der Exekutive dominierten Rechtssystems, das über die Jahre zahlreiche Inkonsistenzen akkumuliert hat. Diese behindern nun den Reformprozess.<sup>48</sup> Das bestehende Gesetzgebungsverfahren zum Beispiel ist auf die angestrebte Partizipation der Öffentlichkeit nur schlecht vorbereitet. Die im Rahmen der Entwicklungsstrategie geplante Reform des Rechtssystems (Punkt II des Strategiepapiers)<sup>49</sup> soll diese Inkonsistenzen beseitigen und das System mit den Zielen der Entwicklungsstrategie synchronisieren. Dieses Vorhaben ist alles andere als trivial, setzt es doch einen Wandel der Rechtskultur voraus.<sup>50</sup> Es wird daher Jahre beanspruchen.

Dasselbe gilt für all jene Aspekte der Reform, die das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft betreffen. Die Entwicklungsstrategie setzt jedoch nicht auf einen langsamen Wandel. Sie will vielmehr Pfadabhängigkeiten durchbrechen, und dies verlangt schnelle Änderungen und rasche, sichtbare Ergebnisse. Dass es bei der Umsetzung der Reformagenda weniger auf Struktur und Kohärenz ankommt als auf Aktivität und Sichtbarkeit, lässt sich exemplarisch an

der Tätigkeit des Development Strategy Center (DSC) ablesen. Im Februar 2017 auf präsidiale Verordnung hin als nichtstaatliche Organisation gegründet,<sup>51</sup> soll das DSC gemeinsam mit Experten, Expertinnen und gesellschaftlichen Gruppen sowie in enger Abstimmung mit der formal für die Umsetzung der Strategie verantwortlichen Nationalen Kommission praktische Maßnahmen zur Verwirklichung der Entwicklungsziele ausarbeiten. Einem Koordinationsrat, dem überwiegend Vertreter aus Präsidialapparat und Ministerialbürokratie angehören, obliegt es, das DSC bei seinen Aufgaben zu unterstützen und dessen Zusammenarbeit mit den staatlichen Organen sicherzustellen. Finanziert wird das Zentrum aus staatlichen Töpfen sowie aus Drittmitteln einheimischer und internationaler staatlicher wie nichtstaatlicher Organisationen.

Das Development Strategy Center, das sich selbst als Think-Tank mit Watchdog-Funktionen bezeichnet,<sup>52</sup> fungiert somit als Mittlerorganisation zwischen Regierung und Gesellschaft. Es kommuniziert die Vorgaben der staatlichen Politik an die Gesellschaft weiter und spielt deren Reaktionen als Empfehlungen an die Politik zurück. Gleichzeitig weist das DSC Merkmale einer Entwicklungsagentur auf, vergleichbar den entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen westlicher Staaten. So tritt das Zentrum als Dachorganisation und Ansprechpartner für ein breites Spektrum ausländischer Akteure auf, die nach Betätigungsfeldern und Kooperationspartnern in Usbekistan suchen. Entsprechend vielfältig sind die Aktivitäten, die das DSC seit 2017 im Dienst der Reformagenda durchgeführt hat. Zwei Schwerpunkte sind dabei erkennbar: Die Organisation von Veranstaltungen zur Mobilisierung von Medien und Jugendlichen, also der Bereich Öffentlichkeitsarbeit, sowie die Erarbeitung von Projektvorschlägen gemeinsam mit in- und ausländischen Partnerinnen und Partnern. Die deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ist darunter ebenso vertreten wie die Weltbank, die United States Agency for Inter-

47 2016 wurden 47 Erlasse und 84 Anordnungen herausgegeben, 2017 waren es 137 und 364; in den Folgejahren sanken die Zahlen wieder geringfügig. Für die quantitative und thematische Analyse der Rechtsakte danke ich Belinda Nüssel.

48 OSCE/ODIHR, *Preliminary Assessment* [wie Fn. 35], S. 40f.

49 *Ukaz Prezidenta Respubliki Uzbekistan: Ob utverždenii koncepcii soveršenstvovanija normotvorčeskoj dejatel'nosti* [Erlass des Präsidenten der Republik Usbekistan: Über die Bestätigung einer Konzeption zur Verbesserung der Normgebung], Dok.-Nr. UP-5505, 8.8.2018, <<https://lex.uz/ru/docs/3858812>> (eingesehen am 2.7.2020).

50 OSCE/ODIHR, *Preliminary Assessment* [wie Fn. 35], S. 45f.

51 *Rasporjaženie Prezidenta Respubliki Uzbekistan Ob organizacii onnyh merach po realizacii Strategii Dejstvija po pjati prioritnym napravlenijam razvitija Respubliki Uzbekistan v 2017–2021 godach* [Verordnung des Präsidenten der Republik Usbekistan: Über organisatorische Maßnahmen zur Realisierung der Entwicklungsstrategie für Usbekistan 2017–2021], Dok.-Nr. R-4849, 14.2.2017, <<https://lex.uz/ru/docs/3114490>> (eingesehen am 2.7.2020).

52 So der Direktor des DSC bei Gesprächen im Februar 2020 in Berlin.

national Development (USAID) oder der chinesische Konzern Huawei.<sup>53</sup>

Thematisch ist die Palette der Veranstaltungen breit, um nicht zu sagen: diffus. Die oft hochrangig besetzten, in repräsentativen Räumlichkeiten durchgeführten und einen Teilnehmerkreis von bis zu 300 Personen umfassenden Konferenzen behandeln Religionspolitik ebenso wie Fragen der Rechts- und Verwaltungsreform oder der Digitalisierungspolitik. Zwar stehen sie alle in Bezug zur Entwicklungsstrategie und deren jährlichen Schwerpunktprogrammen, eine Systematik aber – ablesbar etwa an der Anzahl von Maßnahmen zu einem bestimmten thematischen Bereich – lässt sich nicht ausmachen. Von den Verantwortlichen selbst wird diese Varietät als Ausweis der neuen »Offenheit« wahrgenommen, die nunmehr in Usbekistan zum politischen Programm gehört, durchwegs positiv konnotiert und wichtiger Bestandteil der nationalen Selbstdarstellung im In- und Ausland ist. Der Schlüsselbegriff der »Offenheit« verweist wiederum auf die Komplexität und potentielle Reichweite der Reformagenda, die große Erwartungen weckt und die Politik unter Erfolgsdruck setzt. Auch hier wird das DSC aktiv: In attraktiv aufgemachten Broschüren stellt es die Aktivitäten und Resultate dar, die in einem überschaubaren Zeitraum in unterschiedlichen Politikfeldern im Sinne der Agenda unternommen und erzielt wurden.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Die Homepage des DSC bietet eine Zusammenschau der Aktivitäten seit 2017: <<https://strategy.uz/>> (eingesehen am 2.7.2020).

<sup>54</sup> Exemplarisch: Development Strategy Center, *The Time of Development: 2019. Outcomes for January–September 2019*, Online-Version in <<https://strategy.uz/index.php?news=709&lang=en>> (eingesehen am 2.7.2020).

# Innenpolitische Verankerung der Reform

Das ambitionierte und hochkomplexe Programm einer staatlich verordneten und gesteuerten Liberalisierung, mit dem Usbekistans neuer Machthaber das Land in die Zukunft führen will, verlangt nicht nur umfassende legislative, organisatorische und technische Anpassungen. Um wirksam zu werden, muss die Reformagenda von den Beteiligten auch verinnerlicht werden. Vor allem die Forderung nach einer politischen Partizipation der Zivilgesellschaft erfordert Verhaltensumstellungen aufseiten sowohl des politischen Personals als auch der Gesellschaft, die sich keineswegs von selbst verstehen. Wenn also die Transformation Usbekistans gelingen soll, müssen Akteurinnen und Akteure mit unterschiedlichsten Interessen die Agenda mittragen und sich an der Umsetzung beteiligen. Das Strategiepapier selbst reflektiert diese Forderung, indem es die Inklusivität und Repräsentativität der Reformagenda hervorhebt und diese als Ergebnis von Gesprächen und Konsultationen des Präsidenten mit allen relevanten Akteuren ausweist.<sup>55</sup>

Der gesellschaftliche Konsens, auf den sich die Entwicklungsstrategie beruft, ist jedoch mit der Vorlage eines Reformprogramms allein noch nicht hergestellt. Viele der eingeführten Neuerungen zielen vielmehr darauf, diesen Konsens erst zu etablieren und der Reformpolitik des Präsidenten den nötigen Rückhalt in Elite und Gesellschaft zu verschaffen. Dabei gilt es insbesondere drei Gruppen institutioneller Akteure zu gewinnen: die sicherheitspolitischen Institutionen, das politische Personal und die Zivilgesellschaft. Sie stehen daher im Zentrum der Reformen und sind entsprechend starkem Veränderungsdruck ausgesetzt. Die politischen Entscheidungsstrukturen und das Gefüge der politischen Institutionen selbst bleiben dagegen von substantiellen Neuerungen ausgenommen.

55 Strategija Dejstvij po pjati prioritetnym napravlenijam [wie Fn. 37].

## Reorganisation des Sicherheitsapparats

Bereits lange vor dem Regierungswechsel war über Rivalitäten im inneren Zirkel um Präsident Karimov spekuliert worden.<sup>56</sup> Einzelheiten, gar überprüfbare Informationen drangen naturgemäß jedoch kaum an die Öffentlichkeit. Neben Premierminister Mirziyoyev hatten zwei weitere Vertreter der Kernelite bedeutende Machtpositionen inne: Rustam Azimov, der Erste Stellvertretende Premier- und seit Jahren Finanzminister, der wie Mirziyoyev als Technokrat und »Modernisierer« galt, sowie Rustam Inoyatov, der Chef des Geheimdienstes SNB.<sup>57</sup> Dessen Befugnisse waren 2005 stark erweitert worden, nachdem sein Vorgänger Zokir Almatov infolge des Gewalteinsatzes in Andijan von seinem Posten abgesetzt worden war. Das Verhältnis zwischen Inoyatov und Almatov, der das Innenministerium und die diesem unterstellte Polizei immerhin seit 1991 geleitet hatte, galt schon zuvor als angespannt, da beide um Befugnisse und Ressourcen konkurrierten, zu denen ihre jeweiligen Institutionen einen privilegierten Zugang hatten.<sup>58</sup> Seit Almatovs Absetzung kontrollierte Inoyatov de facto den gesamten Sicherheitsapparat. Der von ihm geführte SNB stand in dem Ruf der Allmacht und Unberechenbarkeit und wurde von Regierungspolitikern ebenso gefürchtet wie von der Bevölkerung. Ambitionen auf das Präsidentenamt wurden dem SNB-Chef nicht nachgesagt, er wurde aber als *power broker* mit maßgeblichem Einfluss auf die Nachfolge Karimovs betrachtet.<sup>59</sup>

56 Shawn Snow, »After Islam Karimov, What Next? Uzbekistan's Succession Question«, *The Diplomat*, 30.8.2016, <<https://thediplomat.com/2016/08/after-islam-karimov-what-next-uzbekistans-succession-question/>> (eingesehen am 2.7.2020).

57 Amtliche Bezeichnung: Nationaler Sicherheitsdienst (Služba Nacional'noj Bezopasnosti, SNB).

58 Siehe oben, S. 12.

59 Snow, »After Islam Karimov« [wie Fn. 56].

Schon während der Monate als Präsident ad interim hatte Mirziyoyev erste Kabinettsumbildungen vorgenommen. Nach seinem Amtsantritt im Dezember 2016 folgten umfängliche Um- und Neubesetzungen auf allen Ebenen der staatlichen Exekutive.<sup>60</sup> So wurde Azimov bereits im Dezember 2016 seines Postens als Finanzminister enthoben und gab im Juni 2017 auch sein Amt als Stellvertretender Ministerpräsident auf; ein großer Teil der von ihm eingestellten und jahrelang im Finanzministerium tätigen Mitarbeiter wurde wenige Monate später ebenfalls ausgewechselt.<sup>61</sup> Die bedeutendsten Veränderungen betrafen aber den Sicherheitsapparat, den der Präsident einer systematischen und, wie es scheint, strategisch geplanten<sup>62</sup> Neuorganisation unterzog. In deren Zuge wurden der SNB entmachtet, die Generalstaatsanwaltschaft aufgewertet und eine neue Struktur installiert, die ganz auf Mirziyoyev zugeschnitten ist. Bereits im Dezember 2016 hatte dieser den früheren Innenminister Almatov aus dem Ruhestand zurückgeholt und zunächst als Leiter einer staatlichen Antikorruptionskommission, später als Berater des Innenministers eingesetzt.<sup>63</sup> Im Mai 2017 wurden die bewaffneten Einheiten des SNB (20 000 Mann), die nach dem Gewaltexzess von Andijan der Kontrolle des Innenministeriums entzogen und dem SNB unterstellt worden waren, zurück an das Innenministerium transferiert.<sup>64</sup>

Die Säuberungen innerhalb des SNB nahmen im Sommer 2017 in den Provinzen ihren Ausgang.<sup>65</sup> Im Januar 2018 folgten Verhaftungen in der Zentrale des Apparats und den Regionen, am 31. Januar 2018 verlor schließlich Inoyatov selbst sein Amt. Anstatt ihn juristisch zur Verantwortung zu ziehen, versetzte man ihn auf einen Senatorenposten und damit in eine Art Ehrenamt, das ihm politische Immunität verschaffte. Spekulationen zufolge<sup>66</sup> erhielt Inoyatov diese schonende Behandlung im Gegenzug für die Unterstützung, die er im September 2016 Mirziyoyevs Kandidatur als Interims-Präsident gewährt hatte und die einem konsensualen Führungswechsel den Weg bereitet hatte. In Anbetracht der Machtfülle und der Autorität, über die der Geheimdienstchef verfügt haben muss, sind solche Interpretationen durchaus naheliegend.

In der Folge wurde aus dem Nationalen Sicherheitsdienst SNB der Staatliche Sicherheitsdienst SGB. Dessen Rechtsstatus, Aufgaben, Vollmachten, Finanzierung und technische Ausstattung regelt nun ein Gesetz, das am 15. März 2018 vom Parlament verabschiedet wurde und bereits am 6. April 2018 in Kraft trat.<sup>67</sup> Mit der Führung der neuen Behörde wurde der bisherige Generalstaatsanwalt Ichtiyor Abdullaev betraut – allerdings nur kurzfristig. Im Februar 2019 wurde er seinerseits wegen Amtsmiss-

60 Die Rechtsakte über personelle Veränderungen, zumeist Dekrete (*ukaz*) und Erlasse (*postanovlenie*), sind verzeichnet in: <<https://lex.uz>> (eingesehen am 2.7.2020).

61 »Hundreds Fired from Uzbek Finance Ministry after President's Criticism«, *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, 27.12.2017, <<https://www.rferl.org/a/uzbekistan-finance-ministry-mass-firing-after-president-criticism/28942439.html>> (eingesehen am 3.7.2020).

62 »Prezident provel zasedanie Soveta Bezopasnosti« [Der Präsident hielt eine Sitzung des Sicherheitsrats ab], *Gazeta*, 11.1.2018, <<https://www.gazeta.uz/ru/2018/01/11/security-council/>> (eingesehen am 3.7.2020).

63 »Zokirzon Almatov korruptsiyaga qarshi kuraşadi« [Zokirjon Almatov hat der Korruption den Kampf angesagt], *Kun*, 21.12.2016, <<https://kun.uz/news/2016/12/21/zokirzon-almatov-korruptsiyaga-karsi-kurasadi>>; »Zakirzon Almatov naznačen sovetnikom glavy MVD« [Zakirzhon Almatov zum Berater des Innenministers ernannt], *Gazeta*, 27.2.2018, <<https://www.gazeta.uz/ru/2018/02/27/mvd/>> (beide eingesehen am 3.7.2020).

64 »Uzbekistan: Security Services Lose Elite Units«, *Eurasianet*, 7.2.2018, <<https://eurasianet.org/uzbekistan-security-services-lose-elite-units>> (eingesehen am 3.7.2020).

65 Einzelheiten in Anna Kozyrova, »Ispugannye i Razorennye. Nasledie Inoyatova izgonjajut iz silovych struktur Uzbekistana« [Die Geängstigten und die Ruinierten. Das Erbe Inoyatovs wird aus den Sicherheitsbehörden Usbekistans vertrieben], *Fergana*, 9.3.2018, <<https://www.fergananews.com/articles/9843>>; Rafael Sattarov, »Vidimost' Ljustracii. Začem vlasti Uzbekistana načali massovye čistki silovikov« [Anschein einer Lustration. Warum die Machthaber Usbekistans eine Massensäuberung der Sicherheitsbehörden begonnen haben], *Moskovskij Centr Karnegi*, 28.9.2018, <<https://carnegie.ru/commentary/77365>> (beide eingesehen am 3.7.2020).

66 Alisher Ilchamov, »Političeskaja sistema Uzbekistana vse ešče pokoitsja na neformal'noj tabeli o rangach« [Das politische System Usbekistans ruht immer noch auf einer informellen Rangtabelle], *Azijs'kij Monitor*, 29.10.2019, <<https://cads.org.ua/?p=8160>> (eingesehen am 3.7.2020).

67 »Nazad v Buduščee. Začem sodtrudnikov SGB Uzbekistana sdělali neprikosvennymi« [Zurück in die Zukunft. Wozu Immunität für die Mitarbeiter des Staatlichen Sicherheitsdienstes Usbekistans?], *Fergana*, 10.4.2018, <<https://www.fergananews.com/articles/9893>>. Das Gesetz vom 5.4.2018 findet sich unter der Signatur SRU-471 in der Datenbank des Justizministeriums <<https://lex.uz>> (beide eingesehen am 3.7.2020).

brauchs und Bestechlichkeit angeklagt und im September zu 18 Jahren Haft verurteilt.<sup>68</sup> Unzählige Mitarbeiter von Geheimdienst, Staatsanwaltschaft und Steuerinspektion, viele von ihnen verwandtschaftlich oder geschäftlich verbunden, mussten sich in den ersten drei Amtsjahren von Präsident Mirziyoyev vor Gericht verantworten und wurden unter Ausschluss der Öffentlichkeit verurteilt – die meisten von ihnen wegen Machtmissbrauchs, Korruption und groß angelegter illegaler Geschäfte. Die veröffentlichten Details der Anklageschriften vermitteln einen Eindruck davon, wie die bis in die staatliche Führungsspitze reichenden Patronagenetzwerke der Ära Karimov funktionierten.<sup>69</sup> Erhebliche Summen verschwanden auf privaten Konten, die sich teilweise im Ausland befinden. Auf diese Ressourcen möchte man jetzt zugreifen, die Reorganisation des Sicherheitsapparats hat nicht zuletzt dies zum Ziel.<sup>70</sup>

Während die Zuständigkeiten des SGB im Zuge der Säuberungen beschnitten wurden, erhielt die Generalstaatsanwaltschaft weitere Vollmachten und erheblich mehr Personal. Die Generalstaatsanwaltschaft nimmt nunmehr eine Schlüsselstellung als neue Überwachungsbehörde im Zusammenhang mit der Reformagenda ein und ist eng verzahnt mit den Steuer- und Zollbehörden.<sup>71</sup> Darüber hinaus hat Mirziyoyev die Entflechtung der alten sicherheitspolitischen Strukturen dazu genutzt, ein System zu etablieren, in dem zwei funktionell und personell eng miteinander verschränkte Eliteeinheiten – die Nationalgarde und der Staatliche Sicherheitsdienst des Präsidenten (GSBP) – zentrale Aufgaben des früheren Geheimdienstes übernehmen.

Das neue Zentralorgan der für die innere Sicherheit zuständigen Strukturen ist die Nationalgarde, eine paramilitärische Formation, die im Jahr 1992 aus den bewaffneten Einheiten des Innenministeriums

ausgegliedert und dem Verteidigungsministerium unterstellt worden war. Der Auftrag der rund 1 000 Mann umfassenden Eliteeinheit war ebenso breit wie unspezifisch gefasst, bestand aber wohl im Wesentlichen darin, den Präsidenten zu schützen sowie strategisch bedeutsame Objekte zu bewachen.<sup>72</sup> Auch bei Sondereinsätzen zur Terrorismusbekämpfung kam die Garde zum Einsatz.<sup>73</sup> Im August 2017 wurde sie aus den Streitkräften ausgegliedert, personell aufgestockt und erhielt den Status einer unabhängigen Einheit. Sukzessive ausgeweitet, umfasst ihr Mandat jetzt auch genuin polizeiliche Aufgaben wie den Schutz der öffentlichen Ordnung bei Versammlungen und Demonstrationen, Fahndungseinsätze und strafrechtliche Ermittlungen sowie die Kontrolle der Einfuhr, Verbreitung und Ausfuhr von Waffen. Ein Gesetz, das die diversen gesetzlichen Änderungen zusammenfasst, ist in Vorbereitung.<sup>74</sup>

Unmittelbar für die Sicherheit von Präsident Mirziyoyev und seiner Familie zuständig ist der GSBP, eine Art Prätorianergarde,<sup>75</sup> die seit einer Gesetzesänderung vom September 2019 auch für Kriminalitätsprävention und Strafverfolgung zuständig ist, wenn Fälle »die Sicherheit des Präsidenten« betreffen – eine Formulierung, die breit genug ausgelegt werden kann, um je nach Bedarf als Begründung für entsprechende Einsätze herangezogen zu werden.<sup>76</sup> In

72 Vgl. das Gesetz über die Einrichtung der Nationalgarde vom 23.1.1992, das unter der Nummer 29 (29-son) in der Datenbank des Justizministeriums (<https://lex.uz> [eingesehen am 3.7.2020]) verzeichnet ist.

73 »Prezident provel zasedanie Soveta Bezopasnosti« [wie Fn. 62].

74 »Zakon o Nacgvardii odobren senatorami« [Das Gesetz über die Nationalgarde vom Senat angenommen], *Gazeta*, 14.12.2019, <<https://www.gazeta.uz/ru/2019/12/14/security/>>; »Nacional'naja gvardija Uzbekistana polučit novye polnomočija« [Die usbekische Nationalgarde erhält neue Vollmachten], *Podrobno*, 19.3.2020, <<https://podrobno.uz/cat/obchestvo/natsionalnaya-gvardiya-uzbekistana-poluchit-novye-polnomochiya/>> (beide eingesehen am 3.7.2020).

75 Auf die Analogie aufmerksam macht Aziz Jakubov, »Kto nynčë na Brodvee glavnyj« [Wer jetzt auf dem Broadway die Hauptrolle spielt], *Fergana*, 10.9.2019, <<https://fergana.agency/articles/110646/?country=uz>> (eingesehen am 3.7.2020).

76 »Služba Bezopasnosti Mirzieeva vozmet opponentov prezidenta na karandaš« [Mirziyoyevs Sicherheitsdienst nimmt die Gegner des Präsidenten ins Visier], *Fergana*, 6.9.2019, <<https://fergana.agency/news/110595/>>. Das Gesetz vom 5.9.2019 findet sich unter der Signatur SRU-564 in der Datenbank des Justizministeriums <<https://lex.uz>> (beide eingesehen am 3.7.2020).

68 »Eks-glava specslužb Uzbekistana progovoren k 18 godam tjurny« [Ex-Geheimdienstchef von Usbekistan zu 18 Jahren Haft verurteilt], *Radio Ozodlik*, 28.9.2019, <<https://rus.ozodlik.org/a/30187741.html>> (eingesehen am 3.7.2020).

69 Sattarov, »Vidimost' Ljustracii« [wie Fn. 65]; Kozyrova, »Ispugannye i Razorenny« [wie Fn. 65]; Aziz Jakubov, »Snova »Bol'šoj Brat'«. Zajmet li genprokuratura Uzbekistana mesto Karimovskoj SNB« [Wieder ein »Großer Bruder«. Übernimmt die Generalstaatsanwaltschaft Usbekistans den Platz von Karimovs SNB?], *Fergana*, 10.8.2018, <<https://www.fergana.news.com/articles/10114>> (eingesehen am 3.7.2020).

70 Sattarov, »Vidimost' Ljustracii« [wie Fn. 65].

71 Einzelheiten in Jakubov, »Snova »Bol'šoj Brat'«« [wie Fn. 69].



beiden Einheiten, dem GSBP wie der Nationalgarde, spielten und spielen nahe Verwandte des Präsidenten eine maßgebliche Rolle. So wurde Letztere von Generalmajor Batyr Tursunov mit aufgebaut, der auf eine lange Karriere im Polizeiapparat des Innenministeriums und in den geheimdienstlichen Strukturen zurückblicken kann<sup>77</sup> und mit Präsident Mirziyoyev verschwägert ist.<sup>78</sup> Im GSBP wiederum fungiert einer der Schwiegersöhne des Präsidenten als Nummer zwei.<sup>79</sup> Mit der Reorganisation des Sicherheitsapparats hat der Präsident also eine Struktur geschaffen, die nicht zuletzt seiner persönlichen Machtsicherung dient.

## Personalpolitik und Governance

Vertrauensleute aus Mirziyoyevs engerem Umfeld finden sich auch in anderen wichtigen Ämtern, etwa in leitenden Funktionen der Präsidialadministration.<sup>80</sup> Auch Premierminister Abdulla Aripov, der Stellvertretende Senatssprecher Sadyk Safaev und der Direktor der Agentur für Information und Massenkommunikation Komil Allamjanov, die für die Außendarstellung von Mirziyoyevs Reformpolitik von erheblicher Bedeutung sind, fallen in diese Kategorie.<sup>81</sup> Was diese Vertreter der politischen Elite mit-

einander verbindet, ist nicht zuletzt die aktive Rolle, die sie – wie Mirziyoyev selbst – im alten System spielten. Die Protagonisten dieser »alten Garde« sind für die Machtbasis des Präsidenten von elementarer Bedeutung, wie beispielsweise die Re-Integration des ehemaligen Innenministers Almatov in den Polizeiapparat zeigt.

Zu Mirziyoyevs Unterstützern müssen auch einflussreiche Unternehmer gerechnet werden, welche die wirtschaftliche Reformagenda aktiv vorantreiben, an der Umsetzung von Projekten maßgeblich beteiligt sind und Mirziyoyevs Reformpolitik allein dadurch sichern helfen, dass sie sichtbare Fakten schaffen. Jahongir Artykhojayev etwa, seit 2018 Senator im Oberhaus und Bürgermeister von Taschkent, verantwortet die Errichtung des Businesszentrums *Tashkent City*. Am Bau des Komplexes, dessen Auftragswert rund 1,3 Milliarden US-Dollar beträgt und dessen Realisierung rasch voranschreitet, sind wiederum gleich mehrere Firmen aus dem Besitz des Gouverneurs beteiligt.<sup>82</sup> Der wohl prominenteste Förderer von Mirziyoyevs Politik ist der Milliardär Alisher Usmanov, ein gebürtiger Usbeke, der in Russland lebt und mit dem usbekischen Präsidenten durch verwandtschaftliche Beziehungen verbunden ist. Usmanov ist Gründer und Miteigentümer der in Russland registrierten Holdinggesellschaft USM, die Anteile an bedeutenden russischen Wirtschaftsunternehmen hält.<sup>83</sup> Er hat nach eigenen Angaben »mehrere hundert Millionen Dollar« in Usbekistan investiert, »um Mirziyoyev und seinem Team zu helfen«.<sup>84</sup> Usmanov wird auch politisch einiger Einfluss auf den usbekischen Präsidenten nachgesagt, insbesondere mit Blick auf dessen Russlandpolitik.

Neben den politikerfahrenen Vertretern seiner eigenen Alterskohorte, auf deren Loyalität der Präsident zählen kann und die ihm im Regierungsapparat sowie in den Sicherheitsstrukturen den Rücken frei halten, hat Mirziyoyev jüngere Spezialistinnen und Spezialisten in seinen Stab integriert. Diese Repräsentanten der postsowjetischen Generation – meist Öko-

<sup>77</sup> »Tursunov Batyr Radžabovič«, <<https://centrasia.org/person2.php?st=1549443471>>; »Ojbek Tursunov«, *Mezon*, <<https://mezon.io/tag/ojbek-tursunov/>> (beide eingesehen am 3.7.2020).

<sup>78</sup> »In Uzbekistan, National Guard Turned into a Personal Army of the President«, *Analytical Center for Central Asia*, 4.11.2019, <<https://acca.media/en/in-uzbekistan-national-guard-turned-into-a-personal-army-of-the-president/>> (eingesehen am 3.7.2020).

<sup>79</sup> Otabek Umarov hat eine ausgeprägte Affinität zum Kampfsport, insbesondere den Mixed Martial Arts (MMA), und ist Präsident diverser Sportverbände (MMA, Triathlon) – eine für das informelle politische Networking bedeutende Funktion; »President's Son-in-law to Head New Central Asian MMA Confederation«, *Tashkent Times*, 11.2.2020, <<https://tashkenttimes.uz/sports/4960-president-s-son-in-law-to-head-new-central-asian-mma-confederation>> (eingesehen am 3.7.2020).

<sup>80</sup> »Deržat sovet. Kto budet upravljat' Uzbekistanom vmeste s prezidentom« [Die Berater. Wer regiert Usbekistan zusammen mit dem Präsidenten?], *Fergana*, 3.9.2018, <<https://www.fergananews.com/articles/10156>> (eingesehen am 11.7.2020).

<sup>81</sup> Ilchamov, »Političeskaja sistema Uzbekistana« [wie Fn. 66].

<sup>82</sup> Kristian Lasslett, »Uzbekistan Ltd: Private-public Interests Clash in Flagship Project«, *Open Democracy*, 29.1.2019, <<https://www.opendemocracy.net/en/odr/uzbekistan-ltd/>> (eingesehen am 11.7.2020).

<sup>83</sup> Siehe die Website der Gesellschaft: <<https://usm-group.com/company>> (eingesehen am 11.7.2020).

<sup>84</sup> Henry Foy, »Alisher Usmanov: 'I Was Never What You Could Call an Oligarch'«, in: *Financial Times*, 3.1.2020, <<https://www.ft.com/content/a472f9e6-28c6-11ea-9305-4234e74b0ef3>> (eingesehen am 11.7.2020).

nomen und Juristen, die an Eliteuniversitäten im In- und Ausland studiert und Berufserfahrung gesammelt haben – sind für die Umsetzung der Reformagenda von elementarer Bedeutung. Zu ihnen zählen Justizminister Ruslanbek Davletov und Sardor Umurzakov, der Vizepremier für Investitionen und Außenhandelsbeziehungen. Diese vergleichsweise jungen Leute identifizieren sich vollständig mit der Reformagenda und arbeiten in der Überzeugung, das Richtige zu tun.<sup>85</sup> In der Präsidialadministration und in Think-Tanks wie dem DSC, die sich mit der Umsetzung der Reformagenda befassen, sind sie ebenfalls vertreten. Mit ihrer liberalen Grundeinstellung, ihrem Enthusiasmus, der Vertrautheit mit der Sprache des internationalen Entwicklungsmanagements und ihrer Bewunderung für den Präsidenten verkörpern sie den Geist und die Ziele des Reformprogramms und vermögen diese nach innen wie außen glaubwürdig zu vermitteln.<sup>86</sup>

Solche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bilden im Staatsdienst jedoch eine Minderheit. Die meisten Staatsbediensteten wurden in einem System sozialisiert, dessen Arbeitskultur sich fundamental von derjenigen unterscheidet, die Mirziyoyev einführen will. Wie die beschaffen sein soll, welche Einstellungen und welche Haltung der Präsident von seinen Kadern erwartet, brachte er bereits in der Ansprache an Parlament und Senat anlässlich seines Amtsantritts am 14. Dezember 2016 zum Ausdruck.<sup>87</sup> Der zeremonielle Auftritt, der das Auditorium im Wesentlichen auf die bevorstehenden Reformen einstimmen sollte, endete mit einer scharfen Kritik am bisherigen Arbeitsstil der staatlichen Kader. Überkommene Einstellungen hätten in der Vergangenheit eine »rationale« und »effiziente« Nutzung der Kräfte verhindert. Zu viele Mitarbeitende hätten Aktivität lediglich

»simuliert«, während es in wichtigen Bereichen an Personal gefehlt habe. Diese Verschwendung von Potentialen müsse ein Ende haben. Es gelte, eine neue Generation von Amts- und Entscheidungsträgerinnen und -trägern heranzubilden, die eine »professionelle Arbeitseinstellung«, eine »moderne Denkweise« und »Weitblick« mitbrächten und zielführend arbeiten könnten. Nicht zuletzt den Anteil von Frauen gelte es in allen staatlichen Funktionen zu erhöhen.

Auf der ersten, erweiterten Sitzung des Ministerkabinetts im Januar 2017 wiederholte der Präsident seine Kritik.<sup>88</sup> Viel zu lange sei die staatliche Verwaltung von einem realitätsfernen und oberflächlichen »Kabinettilstil« geprägt gewesen, hätten sich die Mitarbeiter vor allem als Anwälte ihrer Behörde verstanden – anstatt die Interessen des Staates zu vertreten. Jetzt aber müsse sich vor allem auf der Führungsebene eine neue »Verhaltensnorm« etablieren, charakterisiert durch »kritische Analyse, strenge Disziplin und persönliche Verantwortung«. Darüber hinaus stimmte der Präsident Regierung und Parlament darauf ein, dass der in der Reformagenda anvisierte »Umbau von Staat und Gesellschaft« einen »qualitativ völlig neuen« Umgang mit den Belangen der Bevölkerung verlange. Anders als in der Vergangenheit werde sich das politische Personal künftig mit den Verhältnissen vor Ort befassen und »mit allen Bevölkerungsgruppen in einen Dialog treten« müssen. Besonders von den Strafverfolgungsbehörden und Provinzverwaltungen werde erwartet, dass sie ihre Einstellung dahingehend ändern, dass »nicht das Volk dem Staat, sondern der Staat dem Volk zu dienen« habe.

Was also Mirziyoyev in die staatliche Verwaltung einführen will, ist nichts anderes als ein von verantwortungsethischen Prinzipien geprägter Arbeitsstil als zentrales Element guter Regierungsführung. Dazu braucht es Schulung. Die im Oktober 2019 kraft eines Präsidialerlasses ins Leben gerufene Agentur für die Entwicklung des Staatsdienstes<sup>89</sup> soll dafür sorgen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter staatlicher Organe und Behörden in diesem Sinne aus- bzw. wei-

<sup>85</sup> Catherine Putz, »Uzbekistan: Reforms on the Right Path. An Exclusive Interview with Uzbek Minister of Justice Ruslanbek Davletov«, *The Diplomat*, 16.5.2018, <<https://the-diplomat.com/2018/05/uzbekistan-reforms-on-the-right-path/>> (eingesehen am 11.7.2020).

<sup>86</sup> Gespräche der Verfasserin mit Vertretern usbekischer Think-Tanks in Taschkent und Berlin (2019/20).

<sup>87</sup> »Svobodnoe, demokratičeskoe i procvetajuščee gosudarstvo Uzbekistan my postroim vmeste s našim mužestvennym i blagorodnym narodom« [Zusammen mit unserem tapferen und edlen Volk errichten wir einen freiheitlichen, demokratischen und blühenden Staat], Ansprache von Präsident Mirziyoyev an Parlament und Senat, 14.12.2016, <<https://president.uz/ru/lists/view/111>> (eingesehen am 11.7.2020).

<sup>88</sup> *Kritičeskij analiz, žestkaja disciplina i personal'naja otvetstvennost'* [wie Fn. 12].

<sup>89</sup> Agenstvo Razvitija Gosudarstvennoj Služby (ARGOS). Der Erlass vom 3.10.2019 mit der Nummer UP-5843 ist einsehbar in <<https://lex.uz/ru/docs/4549993>>; siehe auch »U Mirzieeva pojavilsja ARGOS dlja kontrolja činovnikov« [Unter Mirzиеv entstand ARGOS zur Kontrolle der Beamten], *Fergana*, 4.10.2019, <<https://fergana.agency/news/111393/?country=uz>> (beide eingesehen am 11.7.2020).

tergebildet werden. Ein Berater des Präsidenten leitet die Agentur, der es außerdem obliegt, eine grundlegende Reform des Staatsdienstes vorzubereiten und die gesamte staatliche Personalpolitik zu koordinieren. Es geht vor allem darum, eine kompetitive Personalauswahl einzuführen und die Bewertung der Staatsbediensteten zu systematisieren. Der staatliche Fonds *El-yurt umidi* (Hoffnung von Nation und Vaterland), der seit 1993 Stipendien für Auslandsaufenthalte an den akademischen Nachwuchs vergibt, wird nun von dieser neuen Struktur verwaltet, damit die Ausbildung junger und hochqualifizierter Spezialisten beschleunigt und möglichst viele von ihnen für den Staatsdienst rekrutiert werden können. Auch Usbekinnen und Usbeken, die eine berufliche Karriere im Ausland verfolgen, versucht man dafür zu gewinnen, dass sie ihr Talent in den Dienst der Reform stellen.<sup>90</sup>

Schon zuvor, im August 2019, hatte die Generalstaatsanwaltschaft angekündigt, alle in der staatlichen Verwaltung tätigen Mitarbeiter zur Teilnahme an Kursen zum Thema Dienstethik, Umgang mit Interessenkonflikten und Methoden der Korruptionsbekämpfung zu verpflichten. Der Hintergrund: Im Zuge der Liberalisierung der Medienlandschaft wurden zunehmend Beschwerden über Amtsanmaßung und Willkür in den Verwaltungsbehörden laut. Vor allem die Distriktgouverneure oder *Hokime*,<sup>91</sup> die bei der Durchsetzung ihrer Entscheidungen allzu oft den Rechtsweg umgehen und bisweilen auch vor Gewalt nicht zurückschrecken, sind dabei in die Kritik geraten.<sup>92</sup> Der Präsident selbst hat wiederholt zu verstehen gegeben, dass der autoritäre Führungsstil der *Hokime* nicht mehr zeitgemäß sei, und ihr Fehl-

verhalten öffentlich gerügt.<sup>93</sup> Doch die *Hokime*, bei deren Ernennung seit einer Gesetzesänderung von 2017 auch die Kommunalparlamente (*kengeshi*) ein Mitspracherecht haben,<sup>94</sup> spielen für die Machtsicherung auf regionaler Ebene eine Schlüsselrolle und können die Umsetzung der Reformen empfindlich stören. Daher, und weil es offenbar an Alternativen mangelt, hält Mirziyoyev an ihnen fest. Sie sollen sogar mehr Verantwortung übertragen bekommen und wirtschaftspolitische Reformmaßnahmen vor Ort in Eigenregie implementieren, anstatt lediglich Anweisungen der zentralen Behörden zu befolgen. Allerdings sollen die Lokalparlamente künftig durch Misstrauensvotum ein Amtsenthebungsverfahren gegen *Hokime* einleiten können.<sup>95</sup> Die bereits gesetzlich vorgeschriebene Rechenschaftspflicht der *Hokime* gegenüber den Kommunalvertretungen, was Pläne für die Implementierung von Reformvorhaben und Statusberichte angeht, wird vor Ort offenbar nicht ausreichend ernst genommen. Der Präsident ruft jedenfalls regelmäßig zu mehr Transparenz auf, auch gegenüber den Massenmedien und der breiten Öffentlichkeit.<sup>96</sup>

Neben den direkten pädagogischen Interventionen des Staatsoberhauptes und institutionellen Anreizen zur Umerziehung der alten Kader setzt man vor allem auf Investitionen ins Bildungswesen, um einen für

90 »Umidovcy iz raznykh stran vossoedinjatsja po iniciative fonda «El-Yurt Umidi» [Die Umid-Stipendiaten verschiedener Länder kommen auf Initiative der Stiftung El-yurt umidi zusammen], *Kultura*, 5.12.2019, <[https://kultura.uz/view\\_2\\_r\\_14363.html](https://kultura.uz/view_2_r_14363.html)> (eingesehen am 11.7.2020).

91 Ich verwende hier und im Folgenden den eingedeutschten Plural von *hokim* anstatt des linguistisch korrekten *hokimlar*.

92 »Chokimiyaty i vlast': čto dumajut uezbekistancy o svoich chokimach» [Die Macht der *Hokimate*: was die Usbeken über ihre *Hokime* denken], *Kun*, 21.5.2019, <<https://kun.uz/ru/news/2019/05/21/xokimiyaty-i-vlast-cto-dumayut-uezbeki-stansy-o-svoix-xokimax>>; »Genprokuratura Uzbekistana oza-botilas' služebnoj etikoј činovnikov» [Die Generalstaatsanwaltschaft sorgt sich um die Dienstethik der Staatsbeamten], *Fergana*, 16.8.2019, <<https://fergana.agency/news/109955>> (beide eingesehen am 11.7.2020).

93 »Uzbek Leader Disparages Governors over House Demolitions«, *BBC Monitoring Central Asia*, 5.8.2019; »Mirziyoyev poručil činovnikam kardinal'no peresmotret' metody svoej raboty» [Mirziyoyev wies die Beamten zu einer grundlegenden Überarbeitung ihrer Arbeitsmethoden an], *Kun*, 14.8.2019, <<https://kun.uz/ru/news/2019/08/14/mirziyoyev-poruchil-chinovnikam-kardinalno-peresmotret-metody-svoey-raboty>> (eingesehen am 11.7.2020).

94 Das geänderte Gesetz »Über die Lokalregierungen« von 1993 ist einsehbar in <https://www.lex.uz/acts/112168> (eingesehen am 11.7.2020). Die *Hokime* sollen demnach von den Lokalparlamenten »nach Konsultationen mit dem Präsidenten« gewählt werden.

95 So sieht es zumindest der Entwurf für eine Neufassung des »Gesetzes über die Lokalregierungen« vor: »Zakon o gosvlasti na mestach primut v novoj redakcii» [Gesetz über die Lokalregierungen wird überarbeitet], *Aloqada*, 24.5.2019, <<http://www.aloqada.com/News/2019/05/24/zakon-o-nbsp-gosvlasti-na-nbsp-mestakh-primut-v-nbsp-novoy-redakcii>> (eingesehen am 11.7.2020).

96 »Poslanie Prezidenta Respubliki Uzbekistan Šavkata Mirzieeva Olij Mažlisu» [Botschaft des Präsidenten der Republik Usbekistan Shavkat Mirziyoyev an das Parlament], 24.1.2020, <<https://president.uz/ru/lists/view/3324>> (eingesehen am 11.7.2020).



den Umbau des Landes langfristig erforderlichen Personalpool aufzubauen. Mit Hilfe von Expertise aus dem Ausland will man Curricula, Lehrmaterial und Bewertungssysteme an internationale Standards angleichen, außerdem durch Verdopplung der Zahl von Studienstipendien den Anteil junger Leute mit höheren Bildungsabschlüssen steigern. Dies gilt vor allem für Fachrichtungen von praktischer Relevanz.<sup>97</sup>

## Gesellschaftliche Mobilisierung

Neben den personalpolitischen Weichenstellungen spielt die Mobilisierung der Bevölkerung eine zentrale Rolle bei der Sicherung von Folgebereitschaft, Repräsentativität und Legitimität im Zusammenhang mit dem Reformprogramm. Dies wird bereits daran ersichtlich, dass das erste Reformjahr schwerpunktmäßig dem »Dialog« mit der Gesellschaft gewidmet war. Dabei setzt die Strategie an zwei Fronten an: bei den Herrschaftssubjekten und bei den staatlichen Organen selbst. So soll das Prinzip der Rechenschaftspflicht von Amtsträgern gegenüber der Bevölkerung eingeführt und auf diese Weise das Vertrauen in die Staatsmacht gefestigt werden. Durch den Abbau bürokratischer Hürden will man Bürgernähe herstellen und es der Bevölkerung erleichtern, ihre Anliegen bei den Behörden vorzutragen. An öffentlichen Veranstaltungen über das Reformprogramm sollen sich relevante Bevölkerungsgruppen ebenso beteiligen wie die Repräsentanten der Staatsmacht.

Mit der Organisation solcher Veranstaltungen werden Organisationen betraut, deren Mandat im Wesentlichen darin besteht, die Bevölkerung für das Reformprogramm zu mobilisieren, und die eigens zu diesem Zweck gegründet wurden. Von einer dieser »Nichtregierungsorganisationen«, die in staatlichem Auftrag operieren (GoNGO), dem DSC, war bereits die Rede (siehe oben, S. 14f). Mit Informationsveranstaltungen zu den Themen oder »Ergebnissen« der Reform will die Organisation »ein positives Image« der Modernisierungspolitik schaffen und auch jene ins Boot holen, die »noch inaktiv sind und noch nicht verstanden haben, dass jeder mitmachen und sich einbringen soll«.<sup>98</sup>

Ähnliche Ziele verfolgt die Bewegung *Yuksalish* (Fortschritt), die im Februar 2019 ebenfalls per Regie-

rungsresolution ins Leben gerufen wurde.<sup>99</sup> In ihrem Internetauftritt<sup>100</sup> präsentiert sich *Yuksalish* als »freiwilliger Zusammenschluss« von Bürgerinnen, Bürgern und NGOs mit dem Ziel, landesweit über das Reformprogramm zu informieren und die Bevölkerung zur Mitwirkung daran zu animieren. Die Bewegung, deren Tätigkeitsprofil ebenso breit angelegt ist wie das des DSC, will staatliche und nichtstaatliche Akteure und Institutionen miteinander vernetzen und sich offenbar als Dachorganisation für den Nichtregierungssektor etablieren. Kleinere NGOs, die außerhalb der staatlichen Strukturen arbeiten, haben es nämlich nach wie vor schwer in Usbekistan.<sup>101</sup> *Yuksalish* dagegen verfügt mit ihrem offiziellen Mandat und Büros in allen Landesteilen über gute Voraussetzungen, den Grassroot-Sektor zu absorbieren und mit Blick auf die staatliche Reformpolitik zu einer Art Super-GoNGO zu werden.

Der Partizipationsgedanke wird hier also zu einem sozialtechnischen Steuerungsinstrument. Es geht um gesellschaftliche »Umerziehung« im Sinne der Reformpolitik. Der imperativische Charakter des Partizipationsangebots zeigt sich auch in den Ansprüchen des Präsidenten, der seine Landsleute regelmäßig daran erinnert, dass »alle Reform von der Gesellschaft ausgehen« müsse und dass diese daher »mehr Aktivität und Initiative« entfalten solle.<sup>102</sup> Besonders hervorgehoben werden dabei »Unternehmergeist« und »unternehmerische Fähigkeiten« – also Tugenden, die der von planwirtschaftlichen Prinzipien geprägte Kommandostaat sowjetischer Prägung seinen Bürgerinnen und Bürgern gerade nicht abverlangt hatte, die in einer liberalen Marktwirtschaft, wie sie dem Präsidenten vorschwebt, aber umso mehr gebraucht werden. Die Usbekinnen und

99 *Postanovlenie Kabineta Ministrov Respubliki Uzbekistan, O merach po organizacii dejatel'nosti negosudarstvennoj nekommerčeskoj organizacii – Obščėnacional'noe dviženie »Yuksališ« i ego territorial'nyh podrazdelenij* [Verordnung des Ministerkabinetts der Republik Usbekistan, Über Maßnahmen zur Organisation der Tätigkeit der nichtstaatlichen, nichtkommerziellen Bewegung »Yuksalish« und ihrer territorialen Untergliederungen], 13.2.2019, Nr. 124, <<https://lex.uz/ru/docs/4200154>> (eingesehen am 11.7.2020).

100 Siehe <<https://yumh.uz>> (eingesehen am 11.7.2020).

101 Daran ändert auch ein Gesetzesentwurf vom Januar 2020 bislang nichts. »NGO Bill Criticised as »Bureaucratic Red Tape«, *BBC Monitoring Central Asia*, 23.1.2020.

102 Beispiele: »Svobodnoe, demokratičeskoe i procvetajuščee gosudarstvo« [wie Fn. 87]; »Poslanie Prezidenta« [wie Fn. 96].

97 Ebd.

98 Auskunft des DSC-Direktors im Februar 2020 in Berlin.

Usbeken werden aufgefordert umzudenken, ihre »inneren Reserven« zu mobilisieren, vollen Einsatz zu bringen und jene Entschlossenheit und Ausdauer an den Tag zu legen, die sie im Lauf ihrer Geschichte immer bewiesen hätten; nur so lasse sich das Ziel der Reformen – die »radikale Verbesserung der Lebensbedingungen aller« – erreichen.<sup>103</sup> »Es hängt von euch ab«, lautet die implizite Botschaft dieser Reden, in denen der Präsident die Usbeken auf seine Politik einschwört.

Die dritte Säule dieser Mobilisierungsoffensive stellen die Massenmedien dar. Die Liberalisierung des Mediensektors gilt als besondere Errungenschaft von Mirziyoyevs Reformpolitik. Verglichen mit der strikten Zensur, der die Medien unter Präsident Karimov unterworfen waren, sind die Spielräume in der Tat erheblich größer geworden. Das offizielle Bekenntnis zur Meinungs- und Redefreiheit und die Bereitwilligkeit, mit der Mirziyoyev selbst Missstände im Land thematisiert, hat die Entstehung einer lebhaften Blogger-Szene in Usbekistan beflügelt.<sup>104</sup> Ausländische Journalisten können sich nun leichter akkreditieren lassen, und Medien, die seit den Ereignissen von Andijan 2005 in Usbekistan blockiert worden waren, sind wieder erlaubt. Dazu zählen die Deutsche Welle, der usbekische Service der BBC, Eurasianet, Fergana und Uzmehronom, die kritischem Internetjournalismus in Usbekistan ein Forum bieten. Die Websites von Human Rights Watch und Amnesty International sind nun ebenfalls wieder zugänglich.

### Die Gewährung neuer Freiheiten hat Grenzen.

Allerdings gibt es auch Einschränkungen. So wurde wiederholt von Druck auf Journalistinnen und Menschenrechtsaktivisten berichtet, die lokale Missstände öffentlich machen.<sup>105</sup> Solche Einschüchterungen sowie Verhaftungen von Journalisten und Bloggern lassen immer wieder Zweifel an dem offiziellen Bekenntnis zur Freiheit des Wortes laut werden.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> »Poslanie Prezidenta« [wie Fn. 96].

<sup>104</sup> Umida Hashimova, »A New Era for Press Freedom in a Changing Uzbekistan?«, *The Diplomat*, 8.7.2019, <<https://thediplomat.com/2019/07/a-new-era-for-press-freedom-in-a-changing-uzbekistan/>> (eingesehen am 11.7.2020).

<sup>105</sup> *BBC Monitoring Central Asia*, Highlights from Central Asian Press, Websites, 27.6.2019.

<sup>106</sup> Beispiele: »Uzbekistan: Government Still Restricting Free Reporting«, *Eurasianet*, 10.10.2019, <<https://eurasianet.org/uzbekistan-government-still-restricting-free-reporting>>

Ein Schlaglicht auf den Umgang von Vertretern der Staatsmacht mit den Medien warfen insbesondere die Entgleisungen des Bürgermeisters von Taschkent, Artykhojayev. Dieser hatte während eines Streitgesprächs drei Reporter des Nachrichtenportals *Kun.uz* grob beleidigt und massiv bedroht. Das Gespräch war heimlich aufgenommen und weiter verbreitet worden.<sup>107</sup> Die Strafverfolgungsbehörden nahmen sich des Falls an und kamen zu dem Ergebnis, dass die Beleidigungen des Bürgermeisters zwar einen Verstoß gegen ethische Normen, jedoch keine Strafhandlung darstellten.<sup>108</sup> Die Agentur für Information und Massenkommunikation (AIMK), die in der Präsidialadministration angesiedelt ist und die staatliche Medienpolitik implementiert, intervenierte ebenfalls – mit einem Appell an Blogger und Journalisten, die Angelegenheit nicht zu dramatisieren.<sup>109</sup>

Solche Reaktionen machen die Grenzen der neuen Medienfreiheit deutlich. In der Entwicklungsstrategie heißt es denn auch explizit, die Massenmedien, einschließlich des Internets, hätten der Bevölkerung die Reformagenda und deren Ziele zu erklären, nämlich die »Vertiefung demokratischer Reformen«, die »Förderung des Schutzes der Menschen- und Freiheitsrechte«, die Einführung rechtsstaatlicher Prinzipien, Frieden und »das Wohlergehen aller«.<sup>110</sup> Die Aufgabe lautet also, der Öffentlichkeit ein positives Bild der staatlichen Politik zu präsentieren. Die AIMK versteht sich dabei als Vermittlungsinstanz, die die Medien bei der Informationsgewinnung unterstützt, Kontakte zu staatlichen Behörden herstellt und dafür sorgt, dass die Berichterstattung »konstruktiven« Charakter hat.<sup>111</sup>

Sofern die Medien diese Voraussetzungen erfüllen, werden sie von der staatlichen Politik gezielt gefördert. So wurden im August 2019 über hundert besonders populäre Blogger und Influencer aus aller Welt nach Usbekistan eingeladen, um das Land als Tou-

(eingesehen am 11.7.2020); »Facebook User ›Abducted, Beaten‹ for Comments«, *BBC Monitoring Central Asia*, Highlights from Central Asian Press, Websites, 17.12.2019.

<sup>107</sup> »Uzbekistan: Tashkent Mayor's Outburst Shocks Reporters«, *Eurasianet*, 18.11.2019, <<https://eurasianet.org/uzbekistan-tashkent-mayors-outburst-shocks-reporters>> (eingesehen am 11.7.2020).

<sup>108</sup> »No Signs of Crime« in Uzbek Mayor's Threats to Reporters, *BBC Monitoring Central Asia*, 27.11.2019.

<sup>109</sup> »Uzbekistan: Tashkent Mayor's Outburst« [wie Fn. 107].

<sup>110</sup> *Ukaz Prezidenta Respubliki Uzbekistan: Strategii Dejstviy* [wie Fn. 36], Ziffer 6–8.

<sup>111</sup> »Uzbekistan Explains Why Radio Liberty's Uzbek Website Blocked«, *BBC Monitoring Central Asia*, 21.5.2019.

asmus-Destination zu bewerben. Rund 250.000 US-Dollar hat sich der usbekische Staat den Event kosten lassen, von dem man sich in Anbetracht des Millionenpublikums, das die Influencer erreichen, einen bedeutenden Marketingeffekt erhofft.<sup>112</sup> Der Präsident persönlich traf sich mit den Bloggern zum Gespräch, um ihnen Usbekistans »Politik der Offenheit« nahe-zubringen und die Erwartung zu äußern, dass die Eingeladenen die Reformpolitik im rechten Licht darstellen.<sup>113</sup> Umgekehrt sind die Presseabteilungen der staatlichen Behörden gehalten, auf kritische Berichterstattung zu reagieren anstatt sie zu ignorieren. Zum einen soll die Kritik ernst genommen, auf ihre Stichhaltigkeit hin geprüft und an die führenden Stellen weitergeleitet werden, zum anderen sind die Medien mit Stoff zu versorgen, der ihnen die Veröffentlichung der »richtigen« Informationen erlaubt.<sup>114</sup> Aktive Medienpolitik ist hier das Stichwort.

Zwecks besserer Interaktion von staatlichen Behörden und Massenmedien wurde im Dezember 2019 zudem die Registrierung von Fernseh- und Radiosendern sowie Print- und digitalen Medien vereinfacht. Nunmehr müssen Lizenzen nicht mehr umständlich und zeitraubend über die AIMK, sondern können bei den staatlichen Dienstleistungszentren beantragt werden, die seit 2018 überall im Land eingerichtet wurden, um den Informationsfluss und Transaktionen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern zu zentralisieren und zu digitalisieren. Die von der AIMK inhaltlich vorbereitete Resolution setzte zudem eine Reihe von Regelungen in Kraft, die Journalistinnen und Journalisten besser vor Behördenwillkür schützen sollen.<sup>115</sup>

Die Medienpolitik ist mithin ein gutes Beispiel für die Ambivalenz des usbekischen Reformprogramms. Die Liberalisierung in diesem Sektor dient nicht nur, wie von westlichen Experten gelegentlich insinuiert, einer effizienteren Kontrolle der Bürgerinnen und Bürger durch den Staat im Sinne einer Verfeinerung

autoritärer Herrschaftsmethoden.<sup>116</sup> Solche Deutungen verkennen, dass die Ermutigung zu – wenn auch kontrolliertem – gesellschaftlichem Engagement in Usbekistan sich auch nach innen richtet, auf das politische Personal, das nicht zuletzt durch die kritische Beobachtung vonseiten der Medien dazu motiviert werden soll, die Reformziele zu internalisieren.<sup>117</sup> Diese auf eine Vervollkommnung autoritären Regierens verkürzen würde der Komplexität der Reformen nicht gerecht. Verantwortliches und gesetzeskonformes Regierungshandeln, das der Bevölkerung zugutekommt und von dieser auch eingefordert wird, steht durchaus im Fokus. Gleichzeitig führen größere Freiräume naturgemäß zu mehr Unübersichtlichkeit, was den Regelungsbedarf erhöht – beispielsweise um gegen Diffamierung und gezielte Desinformation vor allem im Netz vorzugehen.<sup>118</sup>

Wohl in der Absicht, die neue Unübersichtlichkeit einzuhegen, wurde im Februar 2020 eine Stiftung zur Förderung und Entwicklung der Medien gegründet, die von dem bisherigen Leitungsteam der AIMK, Komil Allamjanov und Saida Mirziyoyeva, einer Tochter des Präsidenten, verwaltet wird. Im Unterschied zur AIMK, die den Status eines staatlichen Aufsichtsorgans hat, ist die Stiftung als NGO registriert und soll die Entwicklung des Mediensektors durch konkrete, von privaten Geldgebern und durch Stipendien finanzierte Projekte fördern; gedacht ist etwa an Trainings von Journalistinnen und Bloggern. Es scheint, dass die Medienstiftung eine Art Dachorganisation für den Mediensektor werden soll, die sich der Interessen der hier Aktiven annimmt, zwischen ihnen und den

**112** Todd Prince, »Uzbekistan Turns to Foreign Social-Media Stars to Boost Tourism«, *RFE/RL*, 23.9.2019, <<https://www.rferl.org/a/uzbekistan-tourism-foreign-social-media-stars-to-boost-tourism/30176880.html>> (eingesehen am 11.7.2020).

**113** »Uzbek Leader Vows to Support Bloggers«, *BBC Monitoring Central Asia*, 27.8.2019.

**114** »Uzbek State Press Secretaries Rebuked for Lack of Reporting«, *BBC Monitoring Central Asia*, 6.10.2019.

**115** »V Uzbekistane upostili registraciju SMI« [In Usbekistan wurde die Registrierung von Massenmedien erleichtert], *Fergana*, 23.12.2019, <<https://fergana.ru/news/113670/?country=uz>> (eingesehen am 11.7.2020).

**116** Edward Lemon, *Mirziyoyev's Uzbekistan: Democratization or Authoritarian Upgrading?*, Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 12.6.2019 (Central Asia Papers), <<https://www.fpri.org/article/2019/06/mirziyoyevs-uzbekistan-democratization-or-authoritarian-upgrading/>> (eingesehen am 11.7.2020); siehe auch (mit Blick auf Kasachstan) Sebastian Schiek, *Kasachstans autoritäre Partizipationspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2019 (SWP-Studie 20/2019).

**117** »Verhovenstvo Konstitucii i zakonov – važnejšij kriterij pravovogo demokratičeskogo gosudarstva i graždanskogo obščestva« [Herrschaft von Verfassung und Gesetzen – das wichtigste Kriterium einer demokratischen und bürgerlichen Gesellschaft]. Rede von Präsident Mirziyoyev anlässlich des Verfassungstages der Republik Usbekistan, 7.12.2019, <<https://president.uz/ru/lists/view/3119>> (eingesehen am 11.7.2020).

**118** »Uzbek Bill Obliges Bloggers to Erase »Illegal« User Comments«, *BBC Monitoring Central Asia*, 2.10.2019.

Behörden vermittelt und dabei Projekte, Vorhaben und Gelder an als geeignet befundene Partnerinnen und Partner im Mediensektor lanciert<sup>119</sup> – analog zu der Bewegung *Yuksalish*, die den NGO-Sektor repräsentiert und (zumindest potentiell und in Teilen) auch absorbiert. Während *Yuksalish* auf Konformität der NGO-Landschaft mit den Zielen der Reformpolitik achtet, wird die Medienstiftung perspektivisch die Pressefreiheit so kanalisieren, dass die Grenze des für das Regime Wünschenswerten und Zumutbaren gewahrt bleibt.

Manchen scheinen solche Formen der Einhegung noch nicht zu genügen. So stelle das Innenministerium im April 2020 – unter dem Rubrum Prävention von Jugendkriminalität – den Entwurf einer Resolution zur Diskussion, der die Empfehlung enthält, eine »virtuelle Gruppe patriotischer Blogger« aufzubauen, die »negative Ansichten« in sozialen Medien identifizieren und eine »Atmosphäre der Intoleranz« gegenüber solchen Ansichten kreieren soll.<sup>120</sup> Ob es so weit kommt, bleibt abzuwarten. In Usbekistan gibt es mittlerweile viele aktive Bloggerinnen und Blogger, die Mirziyoyevs Politik der Öffnung begrüßen, das politische Geschehen ebenso kritisch wie konstruktiv begleiten und die solche Vereinnahmungsversuche rasch publik machen.<sup>121</sup> Sie verkörpern eben jenen Typus des engagierten, sozial und medial aktiven Bürgers, auf den die Reformpolitik setzt. Deren Legitimität wird in einer jungen und international orientierten Öffentlichkeit nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt, die autoritär-paternalistische Vereinnahmung der Szene durch Hardliner in den sicherheitspolitisch relevanten Ressorts abzuwehren.

**119** »New Uzbek Media NGO Vows to Put Free Speech into Practice«, *BBC Monitoring Central Asia*, 10.2.2020.

**120** Die Resolution mit der Nummer 16692 ist einsehbar in: <<https://regulation.gov.uz/uz/document/16692>> (eingesehen am 11.7.2020).

**121** In diesem Fall der Blogger Khushnud Khudoyberdiyev am 13.4.2020 auf *Telegram*, <<https://t.me/s/xushnodbek>> (eingesehen am 11.7.2020). Khudoyberdiyev wurde im Juli 2020 in die staatlichen Strukturen kooptiert und zum Stellvertretenden Direktor der Staatlichen Nachrichtenagentur berufen.

# Außenpolitische Dimensionen der Reform

Die Außenpolitik bildet zwar keinen separaten Reformschwerpunkt, sondern fällt wie die Sicherheits-, Nationalitäten- und Religionspolitik in den fünften Bereich der Entwicklungsstrategie. Und tatsächlich gelten hier nach wie vor die bereits unter Präsident Karimov entwickelten Parameter, also die Verpflichtung auf das Prinzip der Neutralität und eine im postsowjetischen Raum oft als *multivektoral* bezeichnete Politik: Angestrebt wird eine strategische Balance, die möglichst große Spielräume offenhält und ein breites Spektrum von Partnerschaften ermöglicht.<sup>122</sup> Aber es gibt einen entscheidenden Unterschied. Während es unter Karimov vor allem um die Wahrung von Unabhängigkeit, insbesondere gegenüber Russland ging, außenpolitisches Handeln somit aus einer Position der Defensive heraus erfolgte, speist sich das Bekenntnis zu außenpolitischer Neutralität heute aus dem offensiven Interesse an regionaler Gestaltungsmacht und internationaler Handlungsfähigkeit.

Eine Schlüsselrolle spielen dabei ökonomische Aspekte. Die Modernisierung der Wirtschaft ist wesentlich von einer Dynamisierung der Handelsbeziehungen und der Akquise von Investitionskapital abhängig, und die außenpolitischen Initiativen sind erkennbar auf diese Ziele gerichtet. An erster Stelle auf der außenpolitischen Agenda stand von Anfang an das regionale Umfeld.<sup>123</sup> Hierhin lassen sich die usbekischen Exporte am ehesten steigern, und die Kooperation mit den zentralasiatischen Nachbarländern, besonders mit Tadschikistan und Kirgistan,

hatte aufgrund von Spannungen in der Vergangenheit gelitten. Dies hat sich unter Mirziyoyev merklich geändert. In zahlreichen offenen Fragen der Delimitation und Demarkation von Grenzen sowie des Wassermanagements, die für das Verhältnis zu diesen beiden Staaten von erheblicher Bedeutung sind, konnte eine Einigung erzielt werden. Die Öffnung vormals geschlossener Grenzübergänge und die Einrichtung von Flugverbindungen (mit Tadschikistan) ermöglichen nun einen Ausbau der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, der im Zentrum der regionalpolitischen Initiativen Usbekistans steht.<sup>124</sup>

Diese beziehen sich verstärkt auch auf Afghanistan. So hat Usbekistan eine Mittlerrolle bei den Verhandlungen zwischen der Zentralregierung in Kabul und den Taliban übernommen und will sich am wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes beteiligen. Der schon unter Karimov begonnene Ausbau von Überlandstraßen, Bahnlinien und Stromnetzen mit usbekischer Beteiligung soll fortgeführt und weiterentwickelt werden. Afghanistan ist ein wichtiger Markt für usbekische Exporte, das gilt vor allem für Lebens- und Arzneimittel, Baumaterialien, Mineraldünger, landwirtschaftliches Gerät und Elektrizität. Beide Länder sind füreinander zudem als Transitkorridor von großer Bedeutung.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, *Foreign Policy*, <<https://mfa.uz/en/cooperation/>>. Zur historischen Einordnung siehe Aleksey Asiryan, »New Faces, Old Patterns in Uzbekistan's Foreign Policy«, *The Diplomat*, 21.8.2019, <<https://thediplomat.com/2019/08/new-faces-old-patterns-in-uzbekistans-foreign-policy/>> (beide eingesehen am 11.7.2020).

<sup>123</sup> Ministry of Foreign Affairs, *Foreign Policy* [wie Fn. 122].

<sup>124</sup> Umida Hashimova, *A Year in Review: Uzbekistan Pursues Liberalization at Home, Neighborly Relations Abroad*, Washington, D.C.: The Jamestown Foundation, 17.1.2018 (Eurasia Daily Monitor, Bd. 15, Nr. 6), <<https://jamestown.org/program/year-review-uzbekistan-pursues-liberalization-home-neighborly-relations-abroad/>>. Der Anteil Zentralasiens am usbekischen Außenhandel ist von 8,6 % im Jahr 2015 auf fast 16 % im Jahr 2019 gestiegen: Internationaler Währungsfonds, *Direction of Trade Statistics*, <<http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>> (beide eingesehen am 14.7.2020).

<sup>125</sup> »Uzbekistan Pursues Economic Partnership with Afghanistan«, *Caspian Policy Center*, 27.8.2019, <<https://www.cpc-online.org/en/uzbekistan-pursues-economic-partnership-with-afghanistan>>.



## Karte



Anm.: Für die Schreibung der Toponyme wurde die im Englischen übliche Umschrift genutzt, für die Länder- und Hauptstadtamen jedoch die im Deutschen übliche Schreibweise.

Zu den regionalen Großmächten Russland und China haben sich die Beziehungen ebenfalls enorm verdichtet. Russland ist nach wie vor der wichtigste strategische Partner. Dies manifestiert sich am sichtbarsten in ökonomischer Hinsicht. Im Zentrum steht dabei die Kooperation im Treibstoff- und Energiesektor, die schon zuvor den Schwerpunkt der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gebildet hatte.<sup>126</sup> Bei Putins Staatsbesuch in Usbekistan im Oktober 2018

[caspianpolicy.org/uzbekistan-pursues-economic-partnership-with-afghanistan/](https://caspianpolicy.org/uzbekistan-pursues-economic-partnership-with-afghanistan/) (eingesehen am 11.7.2020).

<sup>126</sup> Umida Hashimova, *In Uzbekistan, Western Powers Compete for Influence with Russia*, Washington, D.C.: The Jamestown Foundation, 13.3.2019 (Eurasia Daily Monitor, Bd. 16, Nr. 35), <<https://jamestown.org/program/in-uzbekistan-western-powers-compete-for-influence-with-russia/>> (eingesehen am 11.7.2020).

wurden Abkommen über Wirtschaftsprojekte im Wert von 27 Milliarden US-Dollar abgeschlossen – darunter die Vereinbarung über den Bau eines Atomkraftwerks, die auch deshalb Aufsehen erregte, weil es sich um das erste Projekt im Bereich der zivilen Nutzung von Nuklearenergie in Zentralasien handelt. Die Entwicklung der Atomenergie soll dazu beitragen, Usbekistans wachsenden Energiebedarf zu decken; die Fertigstellung des Kraftwerks, dessen Baukosten mit rund 10 Milliarden US-Dollar veranschlagt sind, ist für 2030 geplant.<sup>127</sup> Dass China (mit 20 Prozent des usbekischen Handelsumsatzes) im Jahr 2018 Russland (mit 18 Prozent) leicht übertrumpft hat, ändert nichts

<sup>127</sup> »Uzbekistan, Russia Agree on Site for Nuclear Plant«, *Eurasianet*, 2.5.2019, <<https://eurasianet.org/uzbekistan-russia-agree-on-site-for-nuclear-plant>> (eingesehen am 11.7.2020).

an Russlands Sonderstellung, die nicht zuletzt daher rührt, dass die meisten usbekischen Arbeitsmigranten dort nach Beschäftigung suchen.<sup>128</sup>

Auch auf dem Gebiet der Militär- und Sicherheitspolitik wurde 2017 die Zusammenarbeit wieder aufgenommen. Erstmals seit 2005 führten Usbekistan und Russland 2017 wieder gemeinsame Militärübungen durch;<sup>129</sup> zudem wurde eine Reihe verteidigungspolitischer Abkommen unterzeichnet, unter anderem über den Kauf russischer Militärausrüstung durch Usbekistan.<sup>130</sup> Diese Intensivierung der Beziehungen hat Spekulationen genährt, Usbekistan werde erneut der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) beitreten, einem russisch dominierten Militärbündnis, dem neben Belarus auch Usbekistans zentralasiatische Nachbarn angehören. Taschkent hatte seine Mitgliedschaft 2012 im Zuge einer außenpolitischen Neuausrichtung aufgekündigt.

Die Frage eines usbekischen Beitritts zur Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU) steht ebenfalls im Raum. Die 2015 gegründete Wirtschaftsgemeinschaft, die vor allem den Interessen Russlands als der stärksten Wirtschaftsmacht des Bündnisses nützt, ist eines von zahlreichen Integrationsprojekten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, die es Russland ermöglichen, seinen politischen Einfluss in der Region zu wahren. Ob Usbekistan sich anschließen soll, ist im Land selbst umstritten.<sup>131</sup> Vor dem Hinter-

grund der geopolitischen Dimension der EWU würde ein Beitritt zweifellos eine außenpolitische Weichenstellung bedeuten, deren Konsequenzen für den Erfolg des Reformprojekts schwer abzusehen sind. Vermutlich aus diesem Grund hat Mirziyoyev es bisher vermieden, sich bei diesem Thema festzulegen.

### Außenpolitik dient der Pflege des Images als Reformstaat.

Denn für die Modernisierung und Entwicklung der Wirtschaft sind Investitionen erforderlich, bei deren Akquirierung sich Usbekistan alle Türen offen halten will. Die Volksrepublik China ist dabei zu einem strategischen Partner ersten Ranges geworden. China, das unter dem konzeptionellen Dach der »neuen Seidenstraße« (Belt and Road Initiative — BRI) seine Beziehungen mit den zentralasiatischen Staaten erheblich ausgebaut hat, betrachtet Usbekistan als einen Schlüsselpartner für den Erfolg der zentralasiatischen Komponente des Projekts.<sup>132</sup> Mittlerweile Usbekistans bedeutendster Handelspartner, wird China auch als Kreditgeber und Investor immer wichtiger. Der größte Anteil der nach Usbekistan fließenden ausländischen Direktinvestitionen stammt seit 2016 von dort, Ende 2019 waren rund 1 600 chinesische Firmen in Usbekistan registriert. Im Januar 2020 eröffnete China ein eigenes Büro für Wirtschaftskooperation in Taschkent. Es ist im Ministerium für Investitionen und Außenhandel angesiedelt und das erste dieser Art in Zentralasien.<sup>133</sup>

Chinesisches Kapital strömt in ein breites Spektrum von Sektoren, etwa in die Stromerzeugung mittels konventioneller und erneuerbarer Energien, die petrochemische Industrie sowie die Bau- und Textilbranche. Richtungsweisend entwickelten sich innerhalb kürzester Zeit Investitionen in die digitale Infrastruktur und die Telekommunikation. Im August 2019 unterzeichnete Usbekistans staatlicher Telekommunikationsanbieter UMS mit dem chinesischen Hersteller Huawei eine Kreditvereinbarung über 150 Millionen US-Dollar zum Ausbau des usbekischen Mobilfunknetzes. Bereits im April hatte das usbeki-

**128** »Ежегодно в Россию выезжает свыше 2 млн мигрантов из Узбекистана« [Jedes Jahr reisen über 2 Millionen Migranten aus Usbekistan nach Russland], *Podrobno*, 18.6.2019, <<https://podrobno.uz/cat/uzbekistan-i-rossiya-dialog-partnerov-ezhegodno-v-rossiyu-vyezhaet-svyshe-2-mln-migrantov-i/>> (eingesehen am 11.7.2020).

**129** John C. K. Daly, *Russia and Uzbekistan Hold First Joint Military Exercise in 12 Years, Plan Further Cooperation*, Washington, D.C.: The Jamestown Foundation, 3.10.2017 (*Eurasia Daily Monitor*, Bd. 14, Nr. 122), <<https://jamestown.org/program/russia-and-uzbekistan-hold-first-joint-military-exercise-in-12-years-plan-further-cooperation/>> (eingesehen am 11.7.2020).

**130** Ilja Kramnik, »Оружие для Ташкента: зачем России ВТС с Узбекистаном« [Waffen für Taschkent: wozu militärtechnische Zusammenarbeit Russlands mit Usbekistan?], in: *Izvestija*, 17.7.2019, <<https://iz.ru/899665/ilja-kramnik/oruzhie-dlia-tashkenta-zachem-rossii-vts-s-uzbekistanom>> (eingesehen am 11.7.2020).

**131** Farkhod Tolipov, »History Repeats Itself: Uzbekistan's New Eurasian Gamble«, *CACI Analyst*, 22.11.2019, <<https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13596-history-repeats-itself-uzbekistans-new-eurasian-gamble.html>> (eingesehen am 11.7.2020).

**132** Jeffrey Reeves, »China's Silk Road Economic Belt Initiative: Network and Influence Formation in Central Asia«, in: *Journal of Contemporary China*, 27 (2018) 112, S. 502 – 518 (514).

**133** Yau Tsz Yan, »Chinese Business Briefing: Yuan Welcome, But Flights Cancelled«, *Eurasianet*, 4.2.2020, <<https://eurasianet.org/chinese-business-briefing-yuan-welcome-but-flights-cancelled>> (eingesehen am 16.7.2020).

sche Ministerium für Informationstechnologie mit einem Tochterunternehmen der CITIC Group ein milliardenschweres Abkommen geschlossen, das die Digitalisierung in staatlichen Behörden und die Einrichtung einer digitalen Überwachungsstruktur vom Typ *Safe City*<sup>134</sup> zum Inhalt hat. Die Ausrüstung für das Projekt, das schon im August 2017 ins Auge gefasst worden war,<sup>135</sup> wird ebenfalls von Huawei bereitgestellt.<sup>136</sup>

Als drittes Standbein des ökonomischen Erfolgs ist für die Regierung in Taschkent die Unterstützung durch Internationale Finanzinstitutionen und westliche Investoren von Bedeutung. Attraktiv für Usbekistan sind dabei nicht nur die günstigen Kredite etwa der Weltbank, die ihr Engagement im Land seit 2016 signifikant ausgedehnt hat und das usbekische Transformationsprojekt durch kommerzielle Darlehen und Entwicklungshilfe von mehreren Milliarden US-Dollar unterstützt.<sup>137</sup> Technologien und Know-how aus dem Westen genießen in Usbekistan seit jeher hohes Prestige, zudem dient die Zusammenarbeit mit dem Westen als strategisches Gegengewicht zur strukturellen Dominanz der beiden Regionalmächte – und sie ist unabdingbar für die erstrebte Anerkennung als relevanter Akteur in der internationalen Politik. Politisch-ideologische Differenzen, die die Kooperation in der Vergangenheit erschwerten, betrachtet man durch das in der Entwicklungsstrategie niedergelegte Bekenntnis zu wirtschaftlicher und politischer Öffnung jetzt als weitgehend überwunden.

Tatsächlich spielt das Bekenntnis zu liberalen Werten in der Selbstdarstellung Usbekistans gegenüber westlichen Partnern eine prominente Rolle. Das Stra-

tegiepapier selbst und die darin verwendete Begrifflichkeit sind nicht zuletzt ein Reflex auf die Erwartungen internationaler Geber, welche die Vergabe von Unterstützungsleistungen an die Verpflichtung zu guter Regierungsführung knüpfen. Zu den Kernkomponenten des Konzepts, das in den 1990er Jahren von der Weltbank entwickelt wurde,<sup>138</sup> zählen der Schutz der Eigentumsrechte, eine transparente öffentliche Verwaltung und die Rechenschaftspflicht der Exekutive bei der Nutzung öffentlicher Ressourcen – also Zielvorstellungen, die in Usbekistans Entwicklungsagenda eine zentrale Stellung einnehmen. Die Rankings des Finanzinstituts, das die Implementierung der Reformen beratend begleitet,<sup>139</sup> bilden daher ebenso wie die Rankings und Indices anderer einschlägiger Institutionen und Organisationen einen wichtigen Referenzrahmen für den Erfolg von Mirziyoyevs Politik.

So wurde im Januar 2019 im Zusammenhang mit der Festlegung der Reformschwerpunkte für das laufende Jahr (»Investitionen und soziale Entwicklung«) angeordnet, innerhalb der Präsidialadministration eine eigene Abteilung für den Bereich internationale Ratings einzurichten und in Ministerien und Behörden Verantwortliche für die Positionierung Usbekistans in den relevanten Ranglisten zu benennen. Letztere sind in dem betreffenden Erlass separat aufgeführt und umfassen alle einschlägigen Ranglisten: vom Doing Business Index der Weltbank und den Risikoklassifikationen der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) bis hin zum Korruptionsperceptionsindex von Transparency International, dem von der Zeitschrift *The Economist* erstellten Demokratieindex und der Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen. Die bereits erwähnte AIMK soll als »PR-Zentrum, verantwortlich für die Organisation breiter Information und Propaganda, insbesondere in Unternehmerkreisen« entsprechend wirken.<sup>140</sup>

134 »What Is Huawei Safe City Network Solution«, 2.5.2018, Youtube, <[https://www.youtube.com/watch?v=gCjNL\\_2DPYA](https://www.youtube.com/watch?v=gCjNL_2DPYA)> (eingesehen am 11.7.2020).

135 Die entsprechende Präsidialverordnung vom 29.8.2017 mit der Nummer PP-3245 ist einsehbar in <<https://lex.uz/ru/docs/3324011>> (eingesehen am 11.7.2020).

136 Umida Hashimova, *Uzbekistan Increasingly Turns to China for Development Loans*, 4.9.2019 (Eurasia Daily Monitor, Bd. 16, Nr. 118), <<https://jamestown.org/program/uzbekistan-increasingly-turns-to-china-for-development-loans/>> (eingesehen am 11.7.2020).

137 Im April 2020 beliefen sich die an Usbekistan vergebenen Kredite und Darlehen auf 4,14 Milliarden US-Dollar, davon war knapp die Hälfte Entwicklungshilfe: The World Bank, *The World Bank in Uzbekistan. Country Snapshot*, Stand 1.4.2020, <<http://pubdocs.worldbank.org/en/988861587043457680/Uzbekistan-Snapshot-Apr2020.pdf>> (eingesehen am 11.7.2020).

138 Andrea Schmitz, »Entwicklungspolitische Konditionalität und Demokratisierung«, in: Gero Erdmann/Marianne Kneuer (Hg.), *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Baden-Baden 2009, S. 127 – 145 (131f).

139 *The World Bank in Uzbekistan. Country Snapshot*, April 2020, <<http://pubdocs.worldbank.org/en/988861587043457680/Uzbekistan-Snapshot-Apr2020.pdf>> (eingesehen am 15.7.2020).

140 Der Präsidialerlass mit der Nummer UP-5635 vom 17.1.2019 ist einsehbar in <<https://lex.uz/ru/docs/4168757>>. Ein Folgeerlass vom 7.3.2019 (UP-5687, abrufbar via <<https://lex.uz/docs/4230910>>) bestimmt eine für die Koordinierung



Man ist sich offenbar darüber im Klaren, dass die Bereitschaft, in Usbekistan zu investieren, Vertrauen in die Nachhaltigkeit der Reformen voraussetzt und dass man im westlichen Ausland die problematischen Aspekte usbekischer Politik, etwa die nepotistischen Züge der Personalpolitik und die fehlende Unabhängigkeit der Justiz, sehr wohl registriert.<sup>141</sup> Die Schaffung eines »positiven internationalen Images« ist folglich eine vordringliche Aufgabe usbekischer Außenpolitik, und man scheut weder Kosten noch Mühen, um Usbekistan als ein freies und wettbewerbsorientiertes Land mit einer »jahrhundertealten Kultur der Toleranz und Gastfreundschaft« zu präsentieren, das für Investoren und Touristen gleichermaßen attraktiv ist.<sup>142</sup> Die Eindämmung der Zwangsarbeit, die Entlassung politischer Gefangener und die Schließung eines Hochsicherheitsgefängnisses, das zum Symbol für Karimovs Gewaltregime geworden war,<sup>143</sup> haben Usbekistan denn auch Sympathien eingebracht.

Der Ertrag dieser Bemühungen lässt sich an der Aufwertung Usbekistans in den einschlägigen Rankings ebenso ablesen wie an der wachsenden Investitionsbereitschaft und der Entwicklung des Tourismus in Usbekistan.<sup>144</sup> In Usbekistan selbst werden

diese Veränderungen als Bestätigung für den Erfolg des Reformkurses von Präsident Mirziyoyev dargestellt. Damit steigen die Chancen auf Verstetigung seiner Politik der kontrollierten Öffnung, die den Usbeken ein besseres Leben und dem Staat internationales Ansehen einbringen soll.

der »Arbeit mit den internationalen Ratings« verantwortliche Kommission, außerdem soll das für die Ratings zuständige Personal im Finanzministerium aufgestockt werden. Ein weiterer Erlass vom 2.6.2020 (UP-6003, abrufbar über <<https://lex.uz/ru/docs/4838765>> [sämtlich eingesehen am 11.7.2020]) verfügt die Einrichtung einer nationalen Beratergruppe, da die internationale Positionierung auch 2020 als unbefriedigend empfunden wurde. Um die Verantwortlichen in Ministerien und Behörden diesbezüglich zu mehr Engagement zu motivieren, soll die Aufwertung Usbekistans in wichtigen Rankings künftig sogar als Kriterium bei deren Leistungsbewertung herangezogen werden.

**141** Todd Prince, »Where Wall Street Meets Tashkent: Amid Reforms at Home, Uzbek Officials Make Their Pitch to Investors in New York«, *RFE/RL*, 24.7.2019, <<https://www.rferl.org/a/uzbekistan-wall-street-investors-reforms/30073584.html?lflags=mailer>> (eingesehen am 11.7.2020).

**142** »Official Says Uzbekistan Deserves Better International Image«, *BBC Monitoring Central Asia*, 29.7.2019; siehe auch »Senator Hailed for Uzbekistan's Enhanced International Standing«, *BBC Monitoring Central Asia*, 25.6.2019.

**143** Human Rights Watch, *Uzbekistan. Events of 2019*, <<https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/uzbekistan>> (eingesehen am 15.7.2020).

**144** Von 2017 bis 2018, also binnen eines Jahres, haben sich die ausländischen Direktinvestitionen in Usbekistan von 98 Millionen US-Dollar auf 412 Millionen US-Dollar vervielfacht: United Nations Conference on Trade and Development

(UNCTAD), *World Investment Report 2019*, <[https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf)>. Im selben Zeitraum nahm die Zahl der Touristen in Usbekistan um rund 2,5 Millionen zu: World Data, *Tourism in Uzbekistan*, <<https://www.worlddata.info/asia/uzbekistan/tourism.php>> (beide eingesehen am 11.7.2020).

# Bilanz, Perspektiven und Implikationen für die Zusammenarbeit

## Usbekistan auf Reformkurs

Der Reformprozess, der auf eine Modernisierung und Liberalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft hinausläuft, ist in vollem Gange. Das Strategiepapier, mit dem Präsident Mirziyoyev angetreten ist und das den Prozess der Neuerfindung Usbekistans steuert, hat in allen Bereichen des Staatswesens und der Gesellschaft eine Fülle von Aktivitäten ausgelöst. Die Aufhebung von Barrieren für Handel, Investitionen und privates Unternehmertum sowie umfassende Visa-Erleichterungen dynamisieren die Wirtschaft und verändern das Land sichtbar. Der Wille zur Erneuerung schlägt sich in einer umfassenden Bautätigkeit nieder und führt zu einer radikalen Umgestaltung von Städten und Landschaften, die Digitalisierung der öffentlichen Infrastruktur ist im Begriff, die Art und Weise der Kommunikation zu revolutionieren.

Auch innenpolitisch bereitet der Reformkurs einer Liberalisierung den Weg, hin zu kontrollierter politischer Partizipation und freier Meinungsäußerung, weg von Repression als Mittel der Politik. Die Einführung rechtsstaatlicher Prinzipien, manifest nicht zuletzt durch eine enorme Zunahme legislativer Aktivität, sowie Reformen, die das staatliche Personal zu einer stärkeren Dienstleistungsorientierung und die Politik zu mehr Bürgernähe verpflichten, beeinflussen das innpolitische Klima merklich. Der gesellschaftliche Diskurs wird vielfältiger. Davon profitieren die internationale Reputation Usbekistans und die außenpolitische Handlungsfähigkeit des Landes. Beides wirkt sich positiv auf die Gewinnung von Investoren und internationalen Geldgebern für die wirtschaftlichen Modernisierungsprojekte aus.

Diese Politik der Öffnung bedeutete einen Bruch mit dem System Karimov, das Usbekistan in die Isolation getrieben hatte und bei vielen Usbeken ver-

hasst war, das aber jahrelang von einer Elite getragen worden ist, der auch der neue Machthaber angehört hatte. Die Herausforderung für Mirziyoyev bestand deshalb darin, bei den relevanten Akteuren Unterstützung, mindestens aber Folgebereitschaft für seinen Reformkurs zu generieren, potentielle Veto-spieler entweder einzubinden oder zu neutralisieren und so die Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit des Reformkurses zu schaffen.

Zu diesem Zweck wurde, erstens, der Sicherheitsapparat in einer Weise umstrukturiert, welche die Kompetenzen der einzelnen Zwangsbehörden klar begrenzt und gleichzeitig den Präsidenten selbst samt seiner Familie absichert. Dieser besetzte, zweitens, politische Schlüsselpositionen mit Vertrauensleuten aus der alten Zeit, darunter enge Verwandte. Darüber hinaus werden für Führungspositionen nach Möglichkeit jüngere Spezialistinnen und Spezialisten rekrutiert, die vielfach im Ausland studiert haben, sich mit den Zielen der Reform identifizieren und ein hohes Maß an Leistungsbereitschaft mitbringen. Solche Kräfte sind aber noch in der Minderheit. In den staatlichen Behörden dominieren Mitarbeitende, die im System Karimov sozialisiert wurden. Ihnen fehlt jene Leistungsorientierung, die zu den wichtigsten Tugenden in Mirziyoyevs Usbekistan zählt und die der Präsident auch von den Staatsbediensteten erwartet. Durch Schulungen und eine aktive Nachwuchsförderung versucht man daher, möglichst rasch Abhilfe zu schaffen.

Drittens sollen gesellschaftliche Veränderungen die Reform verstetigen. Mit den liberalen Schlüsselkonzepten Offenheit, Dialog und Partizipation wird hier um Vertrauen geworben. Anders als früher werden die Usbekinnen und Usbeken jetzt ermutigt, ihre Meinung zu sagen und sich für ihre Interessen einzusetzen, und anders als früher sollen Politik und

Verwaltung sich nunmehr an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientieren und diese ernst nehmen – so will es das Reformkonzept. Umgekehrt wird von der Bevölkerung erwartet, dass sie sich am Umbau des Landes aktiv beteiligt. Der Partizipationsbegriff ist im Kontext der Reformpolitik weniger Angebot denn Aufforderung an die Bürgerinnen und Bürger, die Reformen zu akzeptieren, sich für die Umsetzung zu engagieren und notfalls die eigenen Bedürfnisse zurückzustellen.

Von großer Bedeutung für die usbekische Reformpolitik ist außerdem das regionale und internationale Umfeld. Das Ziel einer Modernisierung der Wirtschaft ist ohne ausländische Investitionen nicht zu erreichen. Um den Reformkurs und seine Nachhaltigkeit abzusichern, braucht es rasche, sichtbare Veränderungen, die als Erfolge präsentiert werden können. Die Außenpolitik ist daher stark darauf fokussiert, Usbekistan für Investoren attraktiv zu machen und das Land als berechenbaren Partner von internationalem Rang zu präsentieren. »Es gibt keinen Weg zurück«, versichert die usbekische Führung sowohl dem heimischen Publikum als auch den ausländischen Investoren<sup>145</sup> – bislang mit Erfolg.<sup>146</sup>

## Grenzen der Transformation

Die Weichen für einen Pfadwechsel sind also gestellt. Doch was dieser perspektivisch für Usbekistan bedeutet, ist nach wie vor offen. Die im Reformkonzept verfolgte selektive Liberalisierung kann zu einer weiteren Öffnung führen, die schließlich auch die politischen Institutionen erfasst und einer Demokratisierung den Weg bereitet. Sie kann aber auch in einen »aufgeklärten Autoritarismus« münden, der marktwirtschaftliche Strukturen mit einer effektiven und gesetzeskonformen Regierungsführung verbindet, kontrollierte politische Teilhabe ermöglicht, aber echten politischen Wettbewerb unterbindet. Vieles spricht dafür, dass letztere Option die künftige Entwicklung Usbekistan prägen wird. Denn es zeigen

sich starke Beharrungskräfte, die den Wandel hin zu einer offenen, an rechtsstaatlichen Prinzipien orientierten Gesellschaft behindern.

Das zeigt sich beispielsweise an intransparenten Praktiken bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, besonders offenkundig im Bausektor, die mit massiven Rechtsverstößen einhergehen – und an die klientelistische Aneignung von Ressourcen erinnern, die für die politische Ökonomie der Ära Karimov kennzeichnend war. So werden Bauvorhaben, die im Zusammenhang mit der Tourismusförderung stehen, vielfach in großer Eile und ohne Rücksicht auf die geltende Gesetzgebung durchgepeitscht, obwohl sie dem historischen Erbe irreparable Schäden zufügen. Auch bei der Umsetzung der von der Weltbank geförderten Regierungsprogramme »Blühendes Dorf« und »Blühende Nachbarschaft«, die den Privatsektor fördern sollen und einen Bauboom in den Städten und Dörfern des Landes ausgelöst haben, werden gesetzliche Vorgaben regelmäßig missachtet und Eigentumsrechte verletzt. Oft wird die Räumung von Privatbesitz sogar mit physischer Gewalt erzwungen. In allen Fällen geschehen die Rechtsverstöße mit Billigung oder auf Betreiben der Verwaltungschefs.<sup>147</sup> Nachdem mehrere solcher Fälle publik wurden, distanzierte sich Präsident Mirziyoyev öffentlichkeitswirksam von den Hokimen, beließ sie aber im Amt.<sup>148</sup>

An den institutionellen Grundlagen, die den Machtmissbrauch durch die lokalen Eliten ermöglichen, möchte man offenbar nicht rütteln. Das geltende Gesetz sieht zwar vor, dass die Hokime

<sup>145</sup> »Es gibt keinen Weg zurück« (Interview mit dem usbekischen Außenminister), in: *Süddeutsche Zeitung*, 29.1.2019, <<https://www.sueddeutsche.de/politik/usbekistan-reformen-komilow-1.4307921>> (eingesehen am 12.7.2020).

<sup>146</sup> Cyril Muller, »Sharing My Optimism for Uzbekistan's Future«, Washington, D.C.: The World Bank, 27.2.2019, <<https://www.worldbank.org/en/news/speech/2019/02/27/sharing-my-optimism-for-uzbekistans-future>> (eingesehen am 12.7.2020).

<sup>147</sup> Aziz Jakubov, »Samarkand for sale. Kto kontroliruet zastrojku osnovnogo turističeskogo centra Uzbekistana« [Samarkand for sale. Wer kontrolliert den Ausbau eines wichtigen usbekischen Tourismuszentrums?], *Fergana*, 15.12.2018, <<https://fergana.agency/articles/103286/>>; Early Warning System, *Uzbekistan Prosperous Villages*, <<https://ewsdata.rightsindevelopment.org/projects/p168233-uzbekistan-prosperous-villages-obod-qishloq/>>. Siehe auch »Za poslednie dva goda prokuratura vyjavila chiščenija v stroitel'stve na 38 milliardov sumov. Zavedeno 365 ugolovnych del [Staatsanwaltschaft deckte allein in den letzten zwei Jahren Diebstahl von 38 Milliarden Sum im Bausektor auf. 365 Strafverfahren eingeleitet], *Pordobno*, 7.5.2020, <<https://pordobno.uz/cat/obchestvo/za-poslednie-dva-goda-prokuratura-vyyavila-khishcheniya-v-stroitelstve-na-38-milliardov-sumov-zavede/>> (sämtlich eingesehen am 12.7.2020).

<sup>148</sup> »Uzbek Leader Attacks Governors over Illegal Demolitions«, *BBC Monitoring Central Asia*, 5.8.2019; »Three Uzbek Governors Given Chance to Regain People's Trust«, *BBC Monitoring Central Asia*, 9.8.2019.

nunmehr von den Kommunalparlamenten gewählt werden, doch geschieht dies nach vorhergehenden »Konsultationen« mit dem Präsidenten, der somit unmittelbar auf die Personalie Einfluss nimmt. In Ermangelung wirksamer Mechanismen zur Gewaltenteilung ist es, so muss man konzedieren, nach wie vor der Präsident, der entscheidet.

Die Beharrungskräfte der alten Ordnung werden auch mit Blick auf das Parlament und die politischen Parteien deutlich. Die Parlamentswahlen vom Dezember 2019 sind dafür ein gutes Beispiel. Der Wahlkampf selbst verlief zwar deutlich lebhafter und partizipativer als bei früheren Wahlen, ließ aber wenig Raum für echten politischen Wettbewerb.<sup>149</sup> Zudem waren nur jene fünf Parteien zugelassen, die schon unter Karimov gegründet worden waren, um dem politischen System einen pluralistischen Anstrich zu verleihen. Programmatisch unterscheiden sie sich nur in Nuancen, und keine von ihnen trat mit einer regierungskritischen Agenda an. Auch das Wahlergebnis brachte kaum Überraschungen. Jede der fünf Parteien erhielt etwa dieselbe Anzahl von Stimmen wie bei den Wahlen im Jahr 2014, so dass die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments praktisch unverändert geblieben ist. Allerdings ist mehr als die Hälfte der Abgeordneten zum ersten Mal dabei, und das Parlament ist insgesamt jünger und weiblicher geworden.<sup>150</sup>

Ob sich die Parlamentsarbeit dadurch dynamisieren wird, ist gleichwohl fraglich. Denn trotz der jüngsten Gesetzesänderungen zur Kompetenzerweiterung des Parlaments (siehe oben, S. 13) spielt dieses bei der politischen Entscheidungsfindung nur eine untergeordnete Rolle und fungiert in der Mechanik des legislativen Prozesses vor allem als ausführendes Organ, das Vorgaben der Exekutive umsetzt. Zwar soll es dem Präsidenten zufolge »Initiator der Reformen« sein und deren Umsetzung durch legislatorische Initiativen vorantreiben.<sup>151</sup> Gemeint ist damit aber

stets: im Rahmen der Reformagenda, deren Geltung nicht zur Debatte steht. In dieser Funktion, gleichsam als Teil der Exekutive, werden die Parlamentarierinnen und Parlamentarier vom Präsidenten als dem obersten Repräsentanten der neuen Staatsdoktrin über ihre Aufgaben belehrt und mit Handlungsanweisungen versorgt.

Das Erbe der Vergangenheit manifestiert sich nicht zuletzt im Umgang mit Kritik und Dissens. Zwar werden die Bürgerinnen und Bürger zu freier Meinungsäußerung und zivilem Engagement ermutigt, und die Medienlandschaft hat sich in der Tat sichtlich liberalisiert. Doch wird erwartet, dass die Akteure dabei dem Skript folgen, das durch die Reformagenda und deren Auslegung seitens offizieller Organe vorgegeben ist. Um dies sicherzustellen, initiieren diese die Gründung von »NGOs«, die dafür sorgen, dass die Freiheit des Wortes im gewünschten Sinne genutzt wird und das bürgerliche Engagement überschaubar bleibt.<sup>152</sup> Wendet sich die Kritik in eine unerwartete – und dies bedeutet zumeist: unerwünschte – Richtung, dann zeigen sich rasch die Grenzen der neuen bürgerlichen Freiheiten. In solchen Fällen wird auch offenbar, dass die jahrzehntelang erprobten Mechanismen repressiver Disziplinierung nach wie vor Anwendung finden. So zählt die Folter bis heute zum usbekischen Gefängnisalltag.<sup>153</sup>

### Ein neuer autoritärer Gesellschaftsvertrag?

Während der offizielle Reformdiskurs liberale Ordnungsvorstellungen beschwört, sind es nach wie vor die Prinzipien des autoritären Gesellschaftsvertrags,

lich: »Vystuplenie Prezidenta Respubliki Uzbekistan Šavkat Mirziyeva na pervom zasedanii zakonodatel'noj palaty Olij Mažlisa« [Vortrag des Präsidenten der Republik Usbekistan Shavkat Mirziyoyev bei der ersten Sitzung der gesetzgebenden Kammer des Parlaments], 20.1.2020, <<https://president.uz/ru/lists/view/3303>> (beide eingesehen am 12.7.2020).

<sup>152</sup> Siehe oben, S. 16 (DSC), S. 24f (NGO *Yuksalish*) und S. 27f (Stiftung zur Förderung und Entwicklung der Medien).

<sup>153</sup> »Uzbekistan: Blogger Flees Country, Cites Pressure from Authorities«, *Eurasianet*, 21.1.2020, <<https://eurasianet.org/uzbekistan-blogger-flees-country-cites-pressure-from-authorities>>. Zu den Gefängnissen: Aziz Jakubov, »Etapom v Navoiy — zla nemereno« [Als Gefangener nach Navoi — einem Zentrum des Bösen], *Fergana*, 27.11.2019, <<https://fergana.agency/articles/112807?country=uz>> (beide eingesehen am 12.7.2020).

<sup>149</sup> OSCE/ODHIR, *Republic of Uzbekistan, Parliamentary Elections 22. December 2019, OSCE/ODHIR Election Observation Mission Final Report*, Warschau, 13.5.2020.

<sup>150</sup> Bruce Pannier, »Will Fresh Faces, More Women In New Uzbek Parliament Make a Difference?«, *RFE/RL*, 13.1.2020, <<https://www.rferl.org/a/will-fresh-faces-more-women-in-new-uzbek-parliament-make-a-difference-/30374382.html?lflags=mailer>> (eingesehen am 12.7.2020).

<sup>151</sup> »Poslanie Prezidenta Respubliki Uzbekistan Šavkata Mirziyeva Olij Mažlisu« [Ansprache des Präsidenten der Republik Usbekistan Shavkat Mirziyoyev an das Parlament], 22.12.2017, <<https://president.uz/ru/lists/view/1371>>. Ähn-

die das Handeln der Akteure bestimmen. Zu diesen Prinzipien zählt die Verbindlichkeit vertikaler Befehlsketten, die Gehorsam honorieren und Initiativen aufseiten der Herrschaftssubjekte nur gutheißen, solange sie den offiziellen Direktiven folgen. Diese Befehlsketten laufen immer auf den Präsidenten zu, dem die Verfassung nach wie vor umfängliche Vollmachten einräumt, der per Dekret die Richtlinien der Politik vorgibt und als oberster Repräsentant der Polis dafür einsteht, dass deren Gesicht gewahrt bleibt. Das *Image* des Reformstaats, verkörpert durch den Präsidenten – das ist die Richtschnur des politisch Korrekten und moralisch Wünschenswerten.<sup>154</sup>

Diese Orientierung am Image erklärt, dass institutionelle Akteure immer wieder auf Praktiken zurückgreifen, die nicht zum offiziellen Reformprogramm passen wollen. So wurde im April 2020 bekannt, dass das Personal an Schulen von den Vorgesetzten aufgefordert wurde, in massenhaften Kurznachrichten das staatliche Krisenmanagement im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zu rühmen und dem Präsidenten persönlich dafür zu danken. Auch die Eltern der Schüler wurden als Propagandamedien zur Weiterverbreitung der Kurznachrichten instrumentalisiert.<sup>155</sup>

Andere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Pandemie lassen ebenfalls darauf schließen, dass das Erbe der Ära Karimov prägender ist, als es der Reformdiskurs und die davon beeinflusste Außenwahrnehmung nahelegen. So hat man, um die mit der Bekämpfung der Pandemie verbundenen wirtschaftlichen Einbußen zu kompensieren, planwirtschaftliche Regulierungsinstrumente wieder in Kraft gesetzt, die eigentlich sukzessive abgeschafft werden sollten. Das gilt etwa für die Festlegung von Quoten für den Anbau bestimmter Agrarprodukte. Auch altbekannte Methoden der Informa-

tionskontrolle kamen in der Krise wieder zum Tragen.<sup>156</sup>

Das besser erprobte Repertoire an Handlungsoptionen stammt aus der Vergangenheit, und damit könnten jene Akteure an Gewicht gewinnen, die dem neuen Kurs skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen: die Vertreter des alten Systems in den staatlichen Ressorts und die ökonomischen Verlierer der Reform. Dazu zählen beispielsweise jene, die im Zuge der Modernisierung von Dörfern und Stadtteilen enteignet wurden, ohne angemessene Entschädigung zu erhalten, oder die Masse der Arbeitsmigranten, die im Zuge der Pandemie in der Russischen Föderation arbeitslos wurden und jüngst nach Usbekistan zurückkehrten. Dort ist das Leben in den letzten Jahren allerdings erheblich teurer geworden, der Arbeitsmarkt aber bietet ihnen nach wie vor keine Perspektive.<sup>157</sup> Sollte es in diesem Zusammenhang auch nur sporadisch zu Unruhen kommen, so ist auch in dem reformorientierten Usbekistan der Gegenwart nicht auszuschließen, dass die öffentliche Ordnung unter Einsatz von Gewalt gesichert wird. Insbesondere in den Strafverfolgungsbehörden ist der Geist der alten Zeit noch sehr lebendig, werden nach wie vor brutale Zwangsmethoden mit Billigung der Vorgesetzten eingesetzt.<sup>158</sup>

Das Tempo bei der Umsetzung der ökonomischen Reformen, die legislatorische Aktivität und die Dringlichkeit der präsidentialen Appelle verdecken die Persistenz der alten Strukturen. Den usbekischen Reformern gelten diese als Relikte einer Zeit, die man möglichst schnell überwinden möchte und die über die künftige Entwicklung nicht entscheiden. Auch die außenpolitischen Adressaten der usbekischen Reformpolitik bevorzugen eine solche Sichtweise. Doch zumindest mittelfristig ist davon auszugehen, dass die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher, ja widersprüchlicher Ordnungsvorstellungen, Regeln und Praktiken die Richtung der Transformation Usbekistans bestimmt und die Mechanismen der alten Ordnung vor allem in Krisensituationen aufleben werden.

<sup>154</sup> Offenkundig etwa in der Strafrede gegen die Hokime im August 2019: »Zo'ravonlik foyda bo'lganida 30 yilda zo'r bo'lib kettan bo'lar edik« [Wenn Gewalt von Nutzen wäre, wären wir in den letzten 30 Jahren stark geworden], *Youtube*, 2.8.2019, <<https://www.youtube.com/watch?v=D947EgE5u5o>> (eingesehen am 12.7.2020).

<sup>155</sup> »Taschkentskich učitelej ispol'zujut v kačestve ›trollej‹, voschvaljajuščich karantinuju politiku Mirzijaeva« [Taschkenter Lehrer als ›Trolls‹ genutzt, welche die Quarantänepolitik Mirziyoyevs rühmen], *RFE/RL*, 27.4.2020, <<https://rus.ozodlik.org/a/30577701.html?withmediaplayer=1>> (mit vielen Textbeispielen, eingesehen am 12.7.2020).

<sup>156</sup> Janis Kluge/Andrea Schmitz/Franziska Smolnik/Susan Stewart, *Eurasien Wirtschaft und Covid-19*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2020 (SWP-Aktuell 47/2020), S. 3f.

<sup>157</sup> Ebd., S. 4.

<sup>158</sup> »Systemic Reforms Urged as Uzbek Man Dies after Police Torture«, *BBC Monitoring Central Asia*, 15.6.2020.



## Handlungsempfehlungen

Der deutschen und europäischen Politik bieten sich zahlreiche Ansatzpunkte für die Zusammenarbeit mit Usbekistan. Diese sollte grundsätzlich darauf gerichtet sein, die Entwicklung hin zu einer offenen Gesellschaft zu unterstützen. Dabei sind vier Felder besonders relevant. Sie alle beziehen sich auf den Bereich I der Entwicklungsagenda, der das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft betrifft und damit unmittelbar den Kern des autoritären Gesellschaftsvertrags.

- *Der »Dialog« mit der Bevölkerung.* Bis dato ist diese Kommunikation noch stark von einem paternalistischen Top-down-Ansatz geprägt, bei dem der Staat vorgibt, was die Bürgerinnen und Bürger wollen sollen. Sie sollen sich engagieren, aber nur in den dafür vorgesehenen Formaten. Sie sollen neue Ideen entwickeln, aber nur zu vorgegebenen Themen. Sie sollen kritisch sein, müssen aber mit Sanktionen rechnen, wenn sie dabei heikle Bereiche berühren. Diese Widersprüche gilt es gegenüber den usbekischen Partnern zu thematisieren und sie dazu zu ermutigen, echte Teilhabe und selbstbestimmtes bürgerliches Engagement zuzulassen, es vor staatlichen Vereinnahmungsversuchen zu schützen und Kritik an Missständen nicht nur zu dulden, sondern tatsächlich zu honorieren. Außerdem sollte man Möglichkeiten suchen, unabhängige Stimmen in Usbekistan zu unterstützen, etwa durch Bildungspartnerschaften und Kooperationen im Bereich der Medien.
- *Die Kooperation mit den politischen Parteien.* Der Ausbau des politischen Wettbewerbs wird in der Reformagenda und auch vom Präsidenten selbst ausdrücklich angemahnt. Zwar kann sich dieser Wettbewerb nur innerhalb eines eng gesteckten Rahmens entfalten, doch gibt es durchaus Spielräume – etwa im Hinblick auf die Schärfung der politischen Programmatik der einzelnen Parteien und deren Bezug zu den Interessen der Wählerinnen und Wähler. Namentlich für die politischen Stiftungen tut sich hier ein Betätigungsfeld auf. Die nächsten Parlamentswahlen, anberaumt für Ende 2024 oder Anfang 2025, wären die Horizontlinie, an der sich die Zusammenarbeit dabei orientieren könnte. Nicht zuletzt an diesen Wahlen wird sich ablesen lassen, wie viel politischen Wettbewerb Usbekistans Reformpolitik verträgt.
- *Die parlamentarische Zusammenarbeit.* Hier geht es erstens darum, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier in ihrer legislativen Kompetenz zu

bestärken, die kritische Debatte von Gesetzesvorlagen anzuregen und deren Bezug zu den Interessen der Wählerinnen und Wähler sicherzustellen, wie sie sich in den einschlägigen Online-Portalen artikulieren. Zweitens lässt sich die Kontroll- und Aufsichtsfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive, die der Präsident bei seinem Auftritt vor der neu zusammengesetzten *Oliy Mazhlis* im Januar 2020 selbst angesprochen hat,<sup>159</sup> durch eine gezielte Kooperation mit parlamentarischen Ausschüssen unterfüttern. Auch Hilfestellungen durch den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags wären denkbar. In welcher Form auch immer: Die Zusammenarbeit sollte jedenfalls darauf zielen, das Parlament in seiner Unabhängigkeit gegenüber der Regierung und dem Präsidenten zu stärken, so dass es sich in einen Ort der genuinen Debatte über politische Alternativen entwickeln kann.

- *Die Einbeziehung der kommunalen Ebene.* Die Stimmen mehren sich, die sich dafür aussprechen, den derzeitigen Modus bei der Wahl der Provinzgouverneure zu ändern; diese sollten von der Bevölkerung direkt gewählt werden. Der Präsident selbst hatte sich bereits 2016 für eine solche Änderung ausgesprochen,<sup>160</sup> um die Macht der lokalen Verwaltungschefs einzuhegen und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung zu erweitern. Die bisher dazu unternommenen Maßnahmen sind offensichtlich unzureichend. Die Verabschiedung eines neu gefassten »Gesetzes über die Lokalregierungen«, das den lokalen Parlamenten die Möglichkeit einräumt, Amtsenthebungsverfahren gegen die Hokime zu initiieren, wäre daher ein wichtiger Schritt nach vorn. In jedem Fall sollte nach Wegen gesucht werden, den lokalen Parlamenten und der Zivilgesellschaft gegenüber den mächtigen Hokimen mehr Gewicht zu verschaffen. Den Prinzipien der guten Regierungsführung und des Respekts vor dem Gesetz, die in Usbekistans Reformagenda eine so prominente Rolle spielen, würde damit zweifellos ein guter Dienst erwiesen.

159 »Vystuplenie Prezidenta Respubliki Uzbekistan« [wie Fn. 151].

160 »Chokimijaty i vlast'« [wie Fn. 92].

## Abkürzungen

AIMK	Agenstvo Informacii i Massovych Kommunikacij (Agentur für Information und Massenkommunikation)
ARGOS	Agenstvo Razvitija Gosudarstvennoj Služby (Agentur für die Entwicklung des Staatesdienstes)
BBC	British Broadcasting Corporation
BRI	Belt and Road Initiative
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CACI	Central Asia – Caucasus Institute (Washington, D.C., The Johns Hopkins University, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies)
CITIC Group	China International Trust and Investment Corporation
CNN	Cable News Network
DSC	Development Strategy Center
EWU	Eurasische Wirtschaftsunion
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GoNGO	Government organized NGO
GSPB	Gosudarstvennaja Služba Bezopasnosti Prezidenta (Staatlicher Sicherheitsdienst des Präsidenten)
Nato	Northern Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSCE/ODIHR	Organisation for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights
OVKS	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
RFE/RL	Radio Free Europe/Radio Liberty
SGB	Služba Gosudarstvennoj Bezopasnosti (Staatlicher Sicherheitsdienst)
SNB	Služba Nacional'noj Bezopasnosti (Nationaler Sicherheitsdienst)
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USAID	The United States Agency for International Development





